

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**DEPARTAMENTO DE TEORÍA DE LA EDUCACIÓN, HISTORIA DE LA
EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA SOCIAL**



TESIS DOCTORAL

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS LOCALES EN EL CAMBIO DE LA
ORGANIZACIÓN ESCOLAR DE GUANAJUATO, MÉXICO: ENTRE LA UTOPIA Y
LA REALIDAD POSIBLE**

QUE PRESENTA: MARIO GARCÍA GALLEGOS

DIRECTOR

DR. ANTONIO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

SANTIAGO DE COMPOSTELA, 2013

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**DEPARTAMENTO DE TEORÍA DE LA EDUCACIÓN, HISTORIA DE LA
EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA SOCIAL**



TESIS DOCTORAL

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS LOCALES EN EL CAMBIO DE LA
ORGANIZACIÓN ESCOLAR DE GUANAJUATO, MÉXICO: ENTRE LA UTOPIA Y
LA REALIDAD POSIBLE**

QUE PRESENTA: MARIO GARCÍA GALLEGOS

SANTIAGO DE COMPOSTELA, 2013



DEPARTAMENTO DE TEORÍA DA EDUCACIÓN
HISTORIA DA EDUCACIÓN E PEDAGOXÍA SOCIAL

Facultad de Ciencias da Educación
Campus universitario sur • 15782 Santiago de Compostela

Dr. ANTONIO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, profesor del Departamento de Teoría de la Educación, Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Santiago de Compostela,

Como director de la Tesis Doctoral de D. Mario García Gallegos titulada
La participación de los sujetos locales en el cambio de la organización escolar de Guanajuato, México: Entre la utopía y la realidad posible,

HAGO CONSTAR: que la tesis presentada reúne todos los requisitos para ser aceptada a trámite y defendida públicamente ante el tribunal correspondiente.

En Santiago de Compostela a ... de 2013

RESUMEN

Esta tesis investiga la participación en la educación considerando las políticas educativas del sexenio 2000-2006 en México, así como el marco legal que la regula. El estudio focaliza a los Municipios en la construcción de la democracia educativa en tanto que estrategia para mejorarla. Para ello se revisa la participación comunitaria en los Consejos Municipales y Escolares.

El propósito va hacia la organización escolar, distinguiendo la responsabilidad de los sujetos y las relaciones entre los docentes y los padres bajo el marco legal que establece compartir las decisiones con las instancias administrativas en la localidad. La meta es orientar a la escuela en la autonomía y la democracia, basándonos en las disciplinas científicas para responder así a los problemas de la calidad educativa.

Palabras clave: Participación Social, Gestión Educativa, Gestión Escolar, Autonomía y Democracia Escolar.

ABSTRACT

This thesis investigates the education involvement considering the educational policies of the 2000-2006 administration in Mexico as well as the legal framework that regulates it. This study focalize the municipalities in the construction of the educational democracy as a strategy to improve it. For this we review the community contribution in the Municipal Councils and Schools.

The purpose goes towards school organization, distinguishing the individuals' responsibility and the relationships between teachers and parents under the legal framework that establishes sharing the decisions with local authorities.

The goal is to guide the schools in the autonomy and democracy, based on scientific disciplines in order to answer educational quality issues.

Key Words: Social Participation, Education Management, School Management, School Autonomy and Democracy.

ABREVIATURAS USADAS EN EL TRABAJO

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
AMPF	Asociación Municipal de Padres de Familia
APF	Asociación de Padres de Familia
COMPSE	Consejo Municipal de Participación Social en la Educación
CEP	Consejo Escolar de Participación
DRSEG	Delegación Regional de la Secretaría de Educación de Guanajuato
GTO	Guanajuato
LGE	Ley General de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes
SECYR	Secretaría de Educación, Cultura y Recreación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEG	Secretaría de Educación de Guanajuato
SEN	Sistema Educativo Nacional
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
UME	Unidad Municipal de Educación
USAE	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

EL tema.....	1
Exposición de motivos para el trabajo de tesis.....	7
El planteamiento del problema.....	8
El problema como objeto de estudio.....	13
Objetivos de la investigación.....	19
Objetivos generales.....	19
Objetivos específicos.....	20
Las preguntas de la investigación.....	20
Hipótesis conceptuales.....	25
Primera.....	25
Segunda.....	25
Hipótesis específicas.....	26
Primera hipótesis específica.....	26
Segunda hipótesis específica.....	26
Tercera hipótesis específica.....	27
Cuarta hipótesis específica.....	27
Metodología.....	28
Análisis de las entrevistas.....	35
Estructura de la tesis	38

CAPÍTULO PRIMERO

LAS PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 La tarea previa en la investigación: el análisis lingüístico.....	48
1.2 Sustento de la investigación en el nuevo modo de producción de conocimientos.....	59
1.3 La adscripción de la investigación en el conocimiento de la educación.....	63
1.3.1 La teoría de la educación desde la tríada: Filosofías de la Educación, Teoría Interpretativa y Teoría Práctica	65
1.3.1.1 La teoría de la educación en la corriente marginal.....	65
1.3.2 La teoría de la educación como teoría interpretativa	71
1.3.3 La teoría de la educación como teorías prácticas	72
1.4 Propuesta para orientar la investigación en la perspectiva crítica	73
1.5 Diseño de la investigación orientada hacia la construcción del saber pedagógico	76
1.6 Criterios epistemológicos para el tratamiento del problema	77
1.7 Marco de análisis: los conceptos básicos	78
1.7.1 Los conceptos de sociedad y educación desde el pensar crítico-dialéctico	78
1.7.1.1 El sentido de los conceptos de reproducción y hegemonía	83
1.7.1.2 La participación, los ciudadanos y la democracia en la educación.....	85
1.7.2 El concepto de las relaciones intergubernamentales	97
1.7.3 La acción pública como concepto para el análisis en el desarrollo de la educación en las localidades.....	101
1.7.4 La noción de las relaciones sociales de la escuela.....	112
1.8 Las estrategias para el análisis.....	123

CAPÍTULO SEGUNDO
LA GESTIÓN EDUCATIVA, LA AUTONOMÍA ESCOLAR Y LA PARTICIPACIÓN
SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

2.1 El Estado Moderno: El Estado Social o Estado de Bienestar.....	126
2.1.1. El Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina	130
2.1.1.1 La crisis del Estado de Bienestar en América Latina.....	133
2.2 La reforma del Estado en Latinoamérica con énfasis en México.....	138
2.2.1 La descentralización en América Latina.....	143
2.2.2 La reforma del Estado en México.....	154
2.2.3 Reconstrucción estatal y la recuperación de la capacidad de gestión ...	157
2.2.4 La descentralización en México	159
2.3 El modelo de la descentralización	171
2.3.1 La gestión.....	172
2.3.2 La autonomía	176
2.3.3 La participación	180
2.3.3.1 La participación ciudadana y la sociedad civil	180
2.3.3.2 La participación, la democracia y el espacio y poder local	188
2.4 La gestión educativa	206
2.4.1 La gestión descentralizada de la educación desde el ANMEB.....	210
2.4.1.1 La gestión educativa y las relaciones intergubernamentales	214
2.5 La autonomía escolar.....	226
2.6 La participación social en la educación desde 1989.....	238
2.6.1 El origen de las contradicciones en la participación social: de una perspectiva democrática a la reestructuración burocrática del sistema escolar mexicano.....	240
2.6.1.1 La participación social en la educación y su integración en la Ley General de Educación.....	246
2.6.1.2 Valoración de la política de participación social en la educación: de la acción pública y la democracia participativa a las relaciones sociales de la escuela	254

CAPÍTULO TERCERO

TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN MEXICANA

3.1 Papel del Estado en la educación en una perspectiva histórica.....	272
3.2 Estado y Sociedad: La configuración del Estado Nacional a través de la educación: 1824-1867.....	280
3.2.1 México en el siglo XIX: contexto económico, político y social	281
3.2.2 La trayectoria de la educación en la configuración del Estado Nacional.....	290
3.2.3 La educación desde la fundación de la República Federal en 1824 hasta la restauración de la República en 1867.....	291
3.2.4 Los principios instituyentes de la educación pública.....	297
3.2.5 El Estado liberal en su conversión como Estado educador: el montaje de los mecanismos de dominación y las formas de legitimación del Estado a través de la educación: 1867-1910.....	300
3.2.5.1 La configuración del Estado Nacional y el centralismo educativo	305
3.2.5.2 Centralismo político y organización burocrática de la enseñanza	310
3.2.5.3 La oposición Estado Nacional/poderes locales y su expresión en el naciente sistema educativo	317
3.2.6 La creación de la Secretaría de Educación Pública y el nuevo centralismo educativo del Estado:1917-1982.....	320
3.2.6.1 El origen centralizado de la Secretaría de Educación Pública y sus repercusiones en la conformación del sistema educativo mexicano.....	323
3.2.6.2 La continuidad del centralismo en la educación durante el Maximato: 1929-1934	328
3.2.6.3 La dinámica centralista a partir de 1934.....	330
3.2.6.4 El desarrollo de la dimensión organizativa de la educación en el gobierno cardenista: 1934-1940	332
3.2.6.5 La expansión del sistema educativo centralizado: 1940-1982	337

CAPÍTULO CUARTO
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA
EDUCACIÓN EN GUANAJUATO

4.1 El estado de Guanajuato, México.....	351
4.2 La descentralización educativa en Guanajuato.....	354
4.2.1 La política educativa en Guanajuato: Los años previos al	
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	358
4.2.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el	
proyecto de la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno de Guanajuato	
centrado en la reorganización escolar.....	361
4.2.3 Caracterización de la aplicación del Plan de Reorganización del Sistema	
de Educación Básica de Guanajuato en conjunción con las líneas del Acuerdo	
Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	364
4.2.4 Las acciones educativas en el gobierno de Vicente Fox: 1995-2000.....	369
4.3 La participación social en la educación en Guanajuato durante el período	
2000-2006.....	376
4.3.1 Las normas de la participación social en la educación en	
Guanajuato.....	378
4.3.2 La participación social en la educación desde el punto de vista de los	
Sujetos.....	391
 CONCLUSIONES Y PROSPECTIVAS.....	 414
CONCLUSIONES.....	414
PROSPECTIVAS.....	425
BIBLIOGRAFÍA.....	430
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS.....	461
FUENTES HEMEROGÁFICAS.....	462
FUENTES ELECTRÓNICAS / BASES DE DATOS.....	463

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, CUADROS, ESQUEMAS Y ANEXOS

ILUSTRACIONES

1. Los ámbitos de realidad y las disciplinas.....	71
2. El ámbito de realidad educación.....	72
3. Teorías interpretativas y teorías prácticas.	73

CUADROS

1. Dinámicas de la descentralización en América Latina.....	167
2. Descripción de los proyectos de descentralización en la Administración Pública y del Programa de Modernización Educativa 1989-1994.....	167
3. Categorías taxonómicas de la descentralización.....	169
4. Categorías del ANMEB.....	170
5. Visiones sobre la descentralización y la reforma del Estado.....	171
6. Explicación sobre las relaciones de ciudadanía y democracia.....	204
7.1 Las competencias exclusivas y concurrentes.....	221
7.2 Atribuciones del gobierno municipal en la educación.....	223

ESQUEMAS

Primer Esquema: Modelo de Autoridad Inclusiva.....	216
Segundo Esquema: Modelo de Autoridad Coordinada.....	217
Tercer Esquema: Modelo de Autoridad Traslapada.....	217

ANEXOS

1°- Localización del estado de Guanajuato en la República Mexicana.....	465
2°- Municipios con mayor tasa de crecimiento poblacional.....	466
3°- Municipios con mayor índice de migración y despoblamiento rural.....	467

4°- Municipios con exclusión social.....	468
5°- Municipios con mayor exclusión en salud.....	469
6°- Municipios con mayor pobreza.....	470
7°- Porcentaje de la población en Guanajuato que gana menos de dos Salarios Mínimos en el año de 2012.....	471
8°- Guiones de entrevista implementados en el trabajo de campo.....	472
a) Guión de entrevista a la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato.....	472
b) Guión de entrevista al Asesor Técnico de la Participación Social en la Educación.....	473
c) Guión de entrevista a las autoridades de los municipios.....	474
d) Guión de entrevista a los Supervisores y Jefes de Sector, miembros del COMPSE.....	475
e) Guión de entrevista a los Representantes de los Padres de Familia en los COMPSE.....	476
f) Guión de entrevista a los docentes participantes en los COMPSE.....	477
g) Guión de entrevista a los Directores de escuela en el Consejo Escolar de Participación.....	478
h) Guión de entrevista a los Representantes de los Padres de Familia en el Consejo Escolar de Participación.....	479
i) Guión de entrevista a los Maestros miembros del Consejo Escolar de Participación.....	480
9°- Los Municipios objeto de estudio en la investigación.....	481

INTRODUCCIÓN

El tema

La temática de esta investigación abre con la expresión “participación social en la educación”, la cual nos remite a uno de los programas estratégicos de la política educativa que, al amparo doctrinal del Federalismo mexicano (Burgoa, 1982:490-491), se instauró a partir de 1992¹. Formulado con ese nombre desde su arranque, aparece ligado a la estrategia político-administrativa del régimen gubernamental para reorganizar el sistema educativo mexicano mediante su descentralización², con la finalidad de delegar en las entidades federativas la administración de los servicios de la educación básica, que comprende la formación en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Su complemento fue el programa de la participación social en la educación, cuyo objetivo se enunció en los términos de involucrar a los padres de familia y a los actores sociales relevantes para la educación, en un esfuerzo por elevar la calidad de la educación pública mexicana (SEP, 1992^a:2).

Los componentes de la descentralización y de la participación social de la política educativa impulsada por el Estado mexicano, figuraron primero en los documentos de expresión de la política pública al iniciar el sexenio del Presidente Carlos Salinas (1988-1994) para luego ser regulados por un marco legal establecido por el Congreso de la Unión (SEP, 1993:49-94)³. La característica fundamental de esta política fue que la Secretaría de Educación Pública, asumió el compromiso de propiciar mayores márgenes de autonomía en las decisiones educativas hacia las

¹ Los componentes estructurales de la política educativa en el período 1989-1992 aparecen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual fue signado por el Poder Ejecutivo Federal (SEP), los Gobernadores de las entidades federativas de la República y la Representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP, 1992^a:1-12).

² El sentido de esta estrategia es analizado teóricamente en otro capítulo; empero, es necesario anticipar sus tipos, según la reseña que hace Montesinos (2005:77.88): El primer tipo es la desconcentración que consiste en la representación de la autoridad central en regiones más pequeñas y la facultad de prestar servicios. Esto significa una forma limitada de descentralización, ya que se mantiene el poder y la facultad de tomar decisiones en los órganos centrales. El segundo tipo se refiere a la delegación de poder y licencia para la toma de decisiones de un aparato central a otros en los estados o regiones.

³ Los componentes han perdurado en las políticas educativas de los gobiernos que sucedieron al del Presidente Salinas. Así, tanto en el Programa de Desarrollo Educativo del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), como en el Programa Nacional de Educación del gobierno de Vicente Fox (2001-2006), se observa esa continuidad.

entidades federativas, los municipios y las escuelas (SEP, 1994:3). En esta perspectiva hacia nuestras regiones, requerimos precisar cómo se ha asumido la política de descentralización educativa en Guanajuato, México⁴, por las autoridades de la entidad federativa y luego ubicar en el trayecto del proceso implementado la dinámica de los actores participantes, para poder configurar una visión de las posibilidades y las limitaciones de esos actores en la generación, diseño e implementación de la política educativa que les compete.

Revisando los procesos desde la participación social en Guanajuato, es necesario destacar si esa dinámica de los actores es obstaculizada o favorecida por sujetos e instancias políticas para la creación de un marco democrático en la conducción y organización del proceso educativo.

De acuerdo con lo expuesto, señalamos que al referirnos a la política educativa mexicana en su trasiego sexenal hasta ahora, la participación social se da articulada programáticamente con la descentralización del sistema educativo, por lo que al dedicarnos a investigar en aquélla, tendremos que empezar por indagar en ésta y dedicarle un apartado a su estudio en esta tesis. Empero, de ambos componentes nosotros ponemos el énfasis en la participación, al seguir a varios especialistas, quienes la consideran fundamental en el análisis del papel que desempeñan los procesos participativos de la sociedad en México en el marco de las políticas públicas⁵. Podemos apuntar también, que la temática así considerada, nos lleva a

⁴ Guanajuato es una de las treinta y una entidades que componen la República Federal Mexicana junto con el Distrito Federal en donde se concentran los Poderes de la Nación. En un breve resumen recordamos que Guanajuato era una provincia ya libre de la dominación española hacia 1821, cuando el 8 de julio del mismo año se juró la Independencia de México. En esa condición quedó hasta el 31 de enero de 1824 en que se instaló en la ciudad de México el Congreso Constituyente, el cual juró el Acta Constitutiva de la Federación y dio a la provincia el nombre de Estado Libre de Guanajuato. Hacia 1835, en virtud del ascenso al gobierno de los conservadores, enemigos del régimen federal y partidarios del centralismo, Guanajuato dejó de ser estado para convertirse en departamento sujeto a la República Central. Esta situación se prolongó hasta el 22 de agosto de 1846, en que la entidad recobró la posesión de su soberanía en virtud del restablecimiento del pacto federal (SEP, 1987:3575).

⁵ Cfr. Gobernanza, participación y políticas públicas, *Revista Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Otoño 2008, N°- 30, México, 261 pp. Este número de la revista reúne diez artículos de investigación sobre la participación, pero no incluye a la participación social en la educación.

una más general referida a la gobernabilidad⁶, la cual, enfocada en un sector particular de la sociedad –la educación–, es un conjunto de capacidades que la sociedad pone en juego para enfrentar los desafíos que se le presentan hoy y tienen que ver con la forma en que se toman las decisiones que involucran a los ciudadanos y a diversas instancias gubernamentales, sociales y políticas para organizar los procesos educativos.

Por otra parte, el ámbito de la gobernabilidad del sistema educativo cobra relevancia relacionándolo con el avance democrático en México, que se caracteriza por la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la división de poderes y el respeto de las garantías individuales, lo que tiene un impacto directo sobre los mecanismos de gobierno del sistema educativo.

Deteniéndonos en la noción de gobernabilidad, hacemos notar que la política descentralizadora impulsada desde 1989 que reorganiza la educación en los niveles básicos del sistema, con la finalidad de reestructurar el control de la educación por el Estado, es continuada hasta hoy. Esta política enuncia los programas estratégicos para darle viabilidad a la toma de decisiones, estableciéndose una nueva asignación de competencias educativas entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Bajo este esquema de gobernabilidad es necesario puntualizar los mecanismos articuladores entre los diversos niveles de conducción del sistema y sus principales actores: la Secretaría de Educación Pública, las Secretarías equivalentes en las entidades federativas, los Municipios con sus instancias de administración del servicio educativo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Por lo que se refiere a los Padres de Familia hay que enfocar las formas con las que se canaliza su participación en los diversos ámbitos educativos como: la escuela y el municipio. Esas formas se van a hacer explícitas hasta la firma del Acuerdo Nacional

⁶ La gobernabilidad es un término del que se ha abusado en la jerga de la política partidista y oficiosa en México por los personeros políticos, pretendiendo con él expresar de manera académica sus intereses muy particulares, ignorando que la gobernabilidad, siguiendo a Joan Prats-, es un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo (Cf. Prats, 2000b:615-616).

para la Modernización de la Educación Básica, en el que se establecen los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación⁷.

De los sujetos implicados en el ámbito de la gobernabilidad, resulta necesario distinguir tres de ellos para la constitución de nuestro objeto de estudio que se ubican en la jurisdicción territorial de los municipios mexicanos: en primer lugar, la Autoridad municipal; en segundo lugar, los profesores de educación básica agrupados en sus centros escolares dentro de la circunscripción municipal, y tercero, los padres de familia con hijos en las escuelas del nivel básico. Esta tríada de sujetos son observados en las diversas relaciones a que dan lugar en las instancias de intervención social conformadas desde los dictados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica⁸ y reguladas por el marco legal de la educación pública (SEP, 1993:54-60; 80-86) y que se corresponden con los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (uno por cada Municipio del país) y los Consejos Escolares de Participación (uno por cada escuela del nivel de la educación básica).

La observación de los procesos que se suceden en ese ámbito, nos permite exponer que en el sistema educativo mexicano ha surgido una nueva centralización, significándose porque en las políticas implementadas, las instancias de autoridad hacia las que se delegan las decisiones están “recentralizando” el poder educativo, al convertirse las autoridades de los estados en las únicas instancias con capacidad de decisión (en su jurisdicción territorial) en la conducción educativa e impidiendo la participación de las autoridades municipales, de los padres de familia y de los profesores, todos ellos convocados en el discurso político de la educación.

⁷ En el Programa para la Modernización de la Educación, que es la primera expresión de la política educativa del régimen que inició en 1989, hay un énfasis en el nivel discursivo de la educación, en el sentido de que la autoridad central (el Presidente de la República) presenta retóricamente los propósitos y las metas generales de las líneas básicas del Estado. En este sentido se exalta la participación de la sociedad en los asuntos de la escuela, de modo que vinculando a ésta con la comunidad, se supere la baja calidad de la educación. No hay pues en el documento precisión alguna sobre esas formas como se advierte en los fragmentos del programa que más adelante presentamos (SEP, 1989:6-70).

⁸ En lo sucesivo nos referiremos a este documento con la expresión *El Acuerdo* o por sus siglas ANMEB.

Al observar esa nueva centralización, que se desprende una vez revisado el marco legal de la educación mexicana, los municipios quedan en un papel subordinado en la política educativa a los gobiernos federal y estatales, expresándose en que su tarea se reduce a encargarse de la restauración y el mantenimiento de las escuelas de su jurisdicción, a contracorriente de la misión que se les asigna en el discurso educativo como agentes del desarrollo social en sus ámbitos territoriales (SEP, 1992^a:3). Esta contradicción impide la articulación entre autoridades y comunidad al fragmentarse la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: maestros, padres de familia, directivos y autoridades de las distintas esferas de gobierno representados en los Consejos Municipales de Participación Social. Sin embargo, la lógica de subordinación se expresa hasta los Consejos Escolares de Participación, en los que se detecta una existencia formal, pero en rigor es más una realidad inventada por la Administración Escolar, para encubrir la incapacidad de construir desde las escuelas los entramados de participación que exigen compartir las decisiones y en conjunto organizar el quehacer formativo⁹.

La reflexión sobre esta aseveración y el cuestionamiento de sus significados nos llevará a precisar la finalidad de la participación social en la educación como está planteada en el discurso oficial. De este modo, si los actores de la participación aparecen constreñidos en sus papeles a desempeñar en la gestión educativa, quedando como entes subordinados e imposibilitados de cumplir el rol que les corresponde en el proceso de gestión ¿Cuáles son las condiciones y procesos sociales, culturales y políticos que inciden en la ocurrencia de este fenómeno?

Para su respuesta trabajamos esta investigación en la que en principio, para su planteamiento como problema, empezamos por examinarlo en sus formulaciones político-educativas y en las siguientes líneas lo delimitamos, pero también se requerirá explicar el modo como lo pretendemos investigar y el marco teórico-

⁹ Para abreviar los títulos de los Consejos, usaremos para el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación, las siglas COMPSE y para el Consejo Escolar de Participación, escribiremos CEP.

metodológico desde el que lo observamos y puntualizar brevemente las disciplinas a las que acudiremos para la construcción del problema como objeto de estudio.

La delimitación nos lleva a ubicar la participación como un lineamiento de la política educativa en vigor desde 1992 y como un componente estratégico de la descentralización aplicada por el Estado mexicano; esto se advierte desde la presentación del Programa para la Modernización Educativa en los inicios del sexenio de gobierno de Carlos Salinas, al proponerse que:

“El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional; significa una nueva relación del gobierno con la sociedad, una incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo; exige un compromiso de eficacia que sólo se cumple si las vidas de los mexicanos son mejores y si los propósitos nacionales se cumplen” (SEP, 1989:xii,xiii).

Se desprende de lo anterior, que la participación se concibe desde el discurso gubernamental como un conjunto de acciones en las que intervienen sujetos de la esfera local, esto es, las autoridades municipales, los profesores y los ciudadanos con el propósito de cambiar el modelo educativo ante sus atrasos, rezagos y deficiencias y obtener una educación de calidad. Esa intervención de los sujetos se hace postulándola en condiciones democráticas. Así tenemos que a partir de 1992, en el discurso de la política educativa en México se articulan estrechamente participación, descentralización y democratización como tres modos de operar en la relación entre el Estado, la sociedad y la educación. Esa articulación nos lleva a recurrir, por una parte, al conocimiento que nos provea de explicaciones fundadas sobre la orientación más de reestructuración burocrática de los servicios educativos, que de mejoramiento pedagógico de la función escolar a alcanzar con las estrategias descentralización-participación implementadas por los regímenes de gobierno hasta nuestros días y la falta de cultura participativa en los sujetos locales. Del mismo conocimiento y de observaciones sobre el campo, formularemos conceptualizaciones que nos permitan comprender los procesos que obstaculizan la cultura participativa de los ciudadanos en la gestión de la educación y en las relaciones entre los

componentes de los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación, concebidos éstos en la política educativa desde *El Acuerdo* como instancias democráticas para vincular la educación y los procesos escolares con la comunidad.

Exposición de motivos para el trabajo de tesis

Retomando lo expuesto, sirve para establecer las razones que nos movieron a emprender la investigación, señalando que entre ellas figura la interrogante que significa el ya largo período de aplicación de la estrategia descentralizadora sin que se hayan resuelto las dudas sobre su viabilidad, como también de la inquietud por saber si la misma estrategia ha posibilitado el alcance de las metas originalmente propuestas, esto es: vincular la calidad del servicio educativo impartido con el involucramiento de la sociedad y principalmente de los padres de familia en él.

Las evidencias aportadas por la investigación educativa reciente sobre la política educativa, nos muestran que, por el contrario, el alcance de las metas se hace aún más complicado al observar que los índices de aprovechamiento de los aprendizajes escolares se han derrumbado (INEE, 2011); se ha generado una nueva centralización con una burocracia llena de laberintos que obstaculiza el ejercicio responsable de la tarea educativa de los maestros y ahoga la participación de los padres en las decisiones de la enseñanza¹⁰. Estas situaciones acrecientan el interés por investigar en el tema de la descentralización educativa mexicana, ante los resultados poco alentadores en cuanto a las expectativas proyectadas después de un largo período de experimentación con esas políticas. Empero, los motivos de la investigación expuestos quedan cabalmente ubicados en nuestro trabajo si mencionamos dos aspectos más que les sirven de fondo. El primero, parte de la revisión de un conjunto de investigaciones (Pardo, 1999:15; Espinoza Valle, 1999:8) que analizan las formas tanto administrativas como pedagógicas puestas en juego para gestionar los servicios educativos transferidos con la federalización. Las investigaciones observan

¹⁰ Difusión periodística de las reacciones de padres y maestros ante el Informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, exponiendo como un grave retroceso la falta de autonomía en la educación nacional, Periódico Reforma, p. 1, Sonia del Valle, 19 de noviembre de 2005.

la transferencia de los servicios de educación básica, enfatizando las posibilidades de generar innovaciones en el campo educativo, a partir del momento en que se convierten en responsabilidad de los gobiernos estatales. Lo anterior, si bien es un avance al reconocerse las implicaciones de la esfera estatal en el desarrollo de la educación, nos revela también algunas de sus limitaciones, pues en ese proceso político, los gobiernos de las localidades municipales, que deberían haberse constituido como el segundo eslabón de la descentralización, han quedado en el olvido o relegada su participación a contracorriente de los fundamentos doctrinales del federalismo mexicano retomados por los diseñadores de la política educativa descentralizadora para justificar su implementación.

Uno de los motivos fundamentales para esta investigación radica en reconocer si en la dinámica de los Consejos de Participación Social en Guanajuato, los sujetos políticos y sociales convocados son capaces de construir la democracia en la educación; es decir, si en el plano de las localidades municipales las decisiones para orientar la educación se atienden desde la función política del municipio de servir a sus habitantes en la satisfacción de sus necesidades, y los ciudadanos ejercen su derecho a compartir las decisiones. Así, al investigar la organización de los COMPSE y los CEP en Guanajuato, estaríamos abriéndonos al debate sobre los avances de la democracia en México, empezando por revisar si desde la escuela se construye o es un mero ejercicio retórico para encubrir que la *fortaleza del autoritarismo* sigue igual.

El planteamiento del problema

A partir de 1992, el Estado mexicano establece una reestructuración de su función educativa en la perspectiva de un nuevo contexto de relaciones hacia los estados¹¹ de la República y hacia la sociedad civil que tuvo como meta la redistribución de la función social de la educación pública.

¹¹ A lo largo del trabajo utilizamos la palabra Estado cuando hacemos referencia al concepto abstracto del Estado nacional. Cuando distinguimos a las entidades federativas o estados miembros de la República Federal Mexicana, se usa el mismo vocablo, estado, pero con minúscula.

Bajo las reformas educativas, administrativas y legales promovidas por el Poder Ejecutivo Federal para reorganizar el sistema educativo con el objetivo antes enunciado, se empezó a construir un modelo de conducción de la educación pública que hiciera viable la asignación y el desempeño de competencias a los gobiernos federal y estatales, y estableciera los lineamientos para involucrar a las autoridades municipales y a la sociedad en el proceso educativo. Con este último componente de las reformas, se pretendía una mayor capacidad de incorporación de la sociedad en las decisiones educativas, que se traduciría en una verdadera contraloría social, no coercitiva, sino persuasiva y propositiva- de la educación SEP, 1992^a:8).

Uno de los elementos del nuevo modelo de conducción de la educación pública se conformó con la creación de dos tipos de instancias de participación hacia los municipios de cada estado. En primer lugar, se establecieron los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (COMPSE), los que, mediante la dirección y responsabilidad legal de la Autoridad municipal, propiciaría las condiciones para concentrar las acciones de los sujetos locales¹² en la organización de la educación básica y así mejorar su calidad. De acuerdo con la legislación que les había dado origen (SEP, 1993:80-86), a través de los COMPSE, se establecerían las prioridades y calendarios de trabajo para que los Municipios cumplieren sus competencias. En segundo lugar, se dispuso la creación de Consejos Escolares de Participación (CEP), uno por cada centro escolar de la educación básica. Estas instancias organizativas de la participación hacia las escuelas del nivel básico, reguladas también por la Ley General de Educación¹³, figuran bajo la responsabilidad del director de cada plantel, con el objetivo de vincular a la escuela con la comunidad y establecer una mayor efectividad en las acciones para mejorar la educación. Los Sujetos en estos Consejos son: el director de la escuela, un representante de los

¹²Asignamos el nombre de Sujetos locales a la Autoridad municipal, los representantes de las autoridades educativas, los representantes de los padres de familia, los representantes de las Asociaciones de Padres de Familia y los representantes de los maestros y del Sindicato de Maestros (SNTE) en la localidad municipal.

¹³ La Ley General de Educación fue promulgada por el Congreso de la Unión el 4 de marzo de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del mismo año y entrando en vigor al día siguiente de su publicación (SEP,1993:25).

docentes, un representante de los padres de familia y un representante del sindicato de los maestros.

En Guanajuato, México, durante el período 2000-2006, la orientación de los COMPSE, en tanto que instancias organizativas de la participación en la educación, diseñadas por la burocracia educativa federal y supervisadas en su operación por la burocracia educativa del estado y reguladas por la Ley General de Educación, ejercen su papel bajo una dinámica de inercias burocráticas en los procesos que les corresponden, restringiendo con ello la participación de la Autoridad municipal al quedar reducida su intervención a la tarea de ocuparse del mantenimiento de las escuelas de educación básica y de asignar los recursos económicos provistos por las autoridades de la entidad federativa para la construcción y la ampliación de los edificios escolares. Los ciudadanos como representantes de las Asociaciones de Padres de Familia y de Organizaciones Sociales ante los COMPSE, quedan restringidos para participar en las decisiones educativas al situarse en el papel de legitimar las decisiones ya determinadas por la burocracia federal y del estado que se hacen llegar al seno de los Consejos para su estudio y examen. Por lo que respecta a los docentes, supervisores y directores escolares que representan al magisterio de educación básica ante los COMPSE, éstos son considerados como operarios en el caso de los representantes maestros y funcionarios en el de los Supervisores y Directores, que en ambos casos concurren a los Consejos para instrumentar las decisiones educacionales ya diseñadas en las instancias superiores de la escala jerárquica de la burocracia educativa.

La observación y estudio sobre la orientación que tienen los COMPSE como instancias organizativas de la participación social en la educación en los Municipios de Guanajuato con estas características, nos permite observar también, que se han desaprovechado las coyunturas generadas desde el discurso educativo, en el sentido de propiciar mayores márgenes de autonomía hacia los estados, los municipios y las escuelas en la toma de decisiones educativas, así como de alentar una más activa

participación de los actores sociales, como los padres de familia y todos aquellos interesados en el mejoramiento de la educación (SEP,1992^a:8).

En el caso de los CEP, éstos se presentan en los planteles como entidades administrativas formales: existen por órdenes transmitidas mediante oficios desde la Secretaría de Educación Pública hacia las estatales y de éstas hacia los Jefes de Sector, quienes las hacen llegar a los Supervisores, los que por último, las mandan a los Directores escolares. Para el cumplimiento de esas órdenes los directores siguen el trámite de informar que los CEP se han constituido en sus planteles; sin embargo, el fenómeno característico de esta instancia, es que su constitución se complica a partir de la resistencia del directivo a convocar a maestros y padres de familia para compartir las decisiones de organización escolar; también se expresa en hacer abstracción de las sugerencias de los especialistas de buscar en conjunto los medios para enfrentar la problemática de la función escolar. Así, los directivos más que generar procedimientos en los CEP para desarrollar el sentido de responsabilidad con la escuela en la tarea común de educar, ponen en juego mecanismos burocráticos en los que los padres de familia son considerados como sus subordinados, al reducir la participación de éstos a recibir información de las calificaciones de sus hijos, con lo que el vínculo hacia la escuela se circunscribe al tratamiento de los asuntos de los educandos, en lo individual con cada maestro “si los aprendizajes van mal” o a aportar la cuota que la Asociación de Padres de familia ya decidió con el director para el año escolar.

La construcción de espacios de participación para los padres de familia, se dificulta e impide la coordinación con los profesores para la realización cotidiana de la formación y se obstaculiza también la vinculación de las escuelas con el entorno comunitario para el cumplimiento de su misión. En la construcción de esos espacios, media también una convicción por parte de los docentes y directivos y es la consideración de que ellos son los únicos responsables en la escuela de la organización de la función formativa; ellos son los “profesionales” que poseen el saber para la tarea escolar y los padres de familia deben de asumir el papel que en

base a su saber les asignan. Los padres de familia no tienen derechos para intervenir en la función escolar más que los que sean determinados por los profesores, dejando de lado que la constitución de los espacios de participación de los padres de familia, supone la preparación como colectivo de un proyecto de escuela en el que unos y otros definan su papel, respetando en los primeros su condición de ciudadanos y en los segundos su responsabilidad profesional.

Lo expuesto nos lleva a puntualizar en los dos aspectos enfocados como problemáticos, que su enunciación se hace considerando la necesidad de elevar la calidad de los aprovechamientos escolares, a partir del cumplimiento de la función política del Municipio, que consiste en servir a sus habitantes en la satisfacción de sus necesidades y en este sentido esa es una de sus primeras obligaciones. A este fin, en los COMPSE, el Municipio esperaría la colaboración de los profesores para aportar sus conocimientos técnicos y formular un Proyecto Educativo que integre las características y necesidades de la comunidad local, lo que en la práctica real de su funcionamiento sucede pocas veces. En la misma instancia se perfila, según la lógica del discurso educativo en *El Acuerdo*, el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos de intervenir en las decisiones educativas que les conciernen como vecinos y habitantes del Municipio; sin embargo, lo que se sucede se asemeja más a considerar al COMPSE como un apéndice administrativo de las autoridades municipales para operar recursos que se destinarán en remodelar escuelas y proporcionar mantenimiento a los planteles de acuerdo al plan de presupuesto asignado y lo que hubiesen expresado los dirigentes de los padres de familia como necesidades de sus representados.

Lo anterior contrasta con el planteamiento fundamental de los COMPSE señalado en *El Acuerdo* y en la Ley General de Educación (1993:84-85) al puntualizar que el papel de la Autoridad municipal en tanto que responsable de la dirección de los COMPSE, es fortalecer en su agenda de decisiones la vinculación de las escuelas de la localidad con la comunidad. En este sentido, ese planteamiento concuerda con las aportaciones de especialistas sobre el punto, como lo hace Zeichner, al expresar que

“la relación escuela-comunidad es un factor primordial para el éxito de las escuelas”
(Zeichner, 1999:84)

De acuerdo con lo enunciado, el primer propósito de esta investigación es precisar el alcance de la definición y el sentido de las acciones de participación de los Sujetos Locales¹⁴ en su despliegue en los COMPSE, de tal forma que se construya una visión de las circunstancias que impiden la integración y el actuar democrático de los mismos, así como su desempeño específico en torno al establecimiento del Proyecto Educativo Municipal pertinente a las tareas formativas de las escuelas.

Asimismo, recuperando la visión y las palabras de los Sujetos incluidos en los CEP, el segundo propósito de esta investigación es precisar el sentido de las acciones desplegadas en ellos, y si éstas sirven en primera instancia, para encauzar la participación con apego al derecho de los padres de familia para intervenir en la formación escolar de sus hijos; en segunda instancia, si esas acciones se ejercen de acuerdo a las responsabilidades profesionales de los docentes y de los directivos en su actuación al interior de los CEP, de tal forma que ese conjunto de acciones abra la escuela a las necesidades y expectativas de la comunidad en un proceso de gestión más específico en la creación de pautas organizativas democráticas de los diferentes actores escolares orientadas al mejoramiento de los aprendizajes escolares.

El problema como objeto de estudio

Esta investigación se ocupa de estudiar el modelo como se conduce la educación en México desde 1993. El modelo establece una nueva distribución de la función social

¹⁴ Cuando hablamos de la participación de los Sujetos Locales en los COMPSE, nos estamos refiriendo no sólo en un sentido literal a los actores que señalan las normas: autoridades municipales, padres de familia, autoridades educativas, maestros y representantes sindicales así como representantes de la comunidad, los que tienen como misión mejorar la educación vinculándola con el medio social, sino que aludimos a la dinámica en la que esos actores requieren concebir la educación, conectándola con el conjunto de servicios y políticas que buscan la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y el reforzamiento de su papel activo en la renovación democrática y participativa en las políticas públicas que atañen a las familias e individuos más próximos en sus comunidades políticas. Este proceso de participación bajo la dinámica expuesta, puede construirse en un contexto territorial determinado que se define como la comunidad local, la cual se compone de un conglomerado de personas y grupos que interactúan y que dependen unos de otros en mayor o menor medida, como también en mayor o menor medida mantienen relaciones de fuerte continuidad (Subirats, 2005:188).

educativa, en el que por una parte, el Ejecutivo Federal se reserva de manera exclusiva una serie de competencias a desempeñar, determina otras a las que concurrirá con los estados y precisa otras más como exclusivas de los estados; por otra, el Ejecutivo Federal determina la inclusión de la sociedad en la educación a partir del mandato legal con el que se fundamenta el papel a desempeñar por los padres de familia, los maestros, su gremio sindical y las distintas representaciones de la comunidad. A ese nuevo modelo de conducir la educación se le llama modelo de gestión¹⁵.

Una de las tareas de la investigación se refiere al análisis de cómo es generado ese modelo que deviene su construcción de las nuevas relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y las Soberanías de las entidades federativas. Consideramos que estas relaciones están de por medio para precisar la definición y el sentido de las acciones de participación, de quienes denominamos los sujetos locales en su despliegue en los COMPSE. El enfocar la atención de la investigación en los Sujetos Locales, es porque queremos visualizar las circunstancias que impiden la integración y el actuar democrático de los COMPSE, así como su desempeño para organizar el Proyecto Educativo Municipal orientado a mejorar la calidad del servicio que imparten las escuelas en los municipios. En cuanto a los CEP, al analizar su funcionamiento a partir de la propia visión y palabra de sus actores, buscaremos precisar si sus acciones encauzan la participación con un sentido democrático y que se corresponda con el conjunto de expectativas sociales expresadas en nuestro tiempo para el mejoramiento de las actividades formativas de los educandos.

Lo anterior nos lleva a observar que las orientaciones dispuestas para distribuir la función educativa en la sociedad mexicana se corresponden con un proceso de

¹⁵ En un capítulo posterior, precisamos el concepto de gestión, el cual en el ámbito educativo suele entenderse como sinónimo con administración. Esta perspectiva, conlleva a una visión mecánica al percibirla como la simple aplicación del proceso administrativo en la educación, siguiendo lo que Fayol dice: “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar” (Chiavenato, 1995:67). Empero, podemos adelantar que la gestión, como lo entenderemos aquí, “tiene como finalidad proporcionar una perspectiva social y cultural de la administración mediante el establecimiento de compromisos de participación del colectivo; a partir del colectivo se generan las propuestas que implican el compromiso y participación de sus miembros en los procesos de planeación, toma de decisiones, organización, resolución de conflictos, dirección, definición e identificación de retos y oportunidades de desarrollo estratégico de toda organización educativa”(Pérez Vélez,2002:12).

reforma, implicando en ésta no sólo la reorganización del sistema educativo nacional y la inclusión de los sectores sociales en el proceso educativo, sino también la propuesta de una educación que pretende apartarse de las formas que ha adoptado tradicionalmente la educación escolar en México y que prepare a las nuevas generaciones para un futuro que nos envuelve con sus profundas transformaciones de la vida económica, cultural y política; de ahí que en ese proceso esté presente la necesidad de cambiar y adaptar a los individuos a las condiciones y exigencias del mundo que les tocará vivir, con nuevos contenidos educativos, lo cual supone también el conocimiento pertinente de los sujetos a los que se dirigen esos contenidos. Todo lo cual se convierte para las instituciones encargadas de la formación en urgencia impostergable de asumir para reorientar la marcha de su función.

Por ende, el punto de partida de esta tesis para investigar la reforma de la educación planteada desde 1992, nos lleva a considerar con mayor amplitud su objeto de estudio, incluyendo además del análisis de la participación social en la educación y del modelo de descentralización en el que encaja, la concepción educativa en la que ambos procesos se inscriben. Este requerimiento arranca de la exigencia de los procesos de investigación sobre la política educativa, en tanto que si queremos saber de los significados implicados en los aspectos problemáticos al distribuir la función educativa y de cómo sus actores participan en el proceso¹⁶ para implementar las decisiones educativas, requerimos saber, primero, la concepción del tipo de hombre y los valores en los que se le pretende formar y que prescriben la acción y orientación en la toma de decisiones pedagógicas con respecto a los contenidos educativos formulados, así como si éstos se articulan a un proyecto nacional pactado democráticamente y traducidos en términos culturales para su operación en los niveles de la educación básica.

¹⁶ Es decir, si este proceso público se emprende efectivamente con apego al federalismo, el cual implica respeto en las relaciones entre el Poder Federal, las Soberanías de las Entidades Federativas y los Municipios y de acuerdo con los principios de la democracia, siguiendo a Guttman, 2001:13).

Segundo, en tanto que la educación en México se ha guiado por las orientaciones establecidas por el Artículo 3°- Constitucional, ha conseguido resultados meritorios, pero también enormes deficiencias. Entre éstas, la más notoria ha sido la ausencia de definiciones precisas sobre nuestro proyecto cultural que sirvan para orientar a la educación básica. En este sentido, las escuelas son espacios de transmisión cultural en los que han convergido eclécticamente influencias diversas, desembocado en una mezcla confusa que hace difícil reconocer de su pertinencia para enfrentar los retos del país que queremos construir y para responder a las necesidades sociales, económicas y culturales de los educandos de hoy; por tanto, es necesaria la revisión del discurso educativo¹⁷ oficial, considerándolo en un corte temporal que inicia a partir de los grandes propósitos formulados en *El Acuerdo* y termina en las *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*¹⁸, los cuales requieren ser cuestionados a fondo. De este modo, a cuál democracia, a cuál desarrollo y a qué calidad educativa se refiere la política educativa al puntualizar tales expresiones, cuando a pesar de ellas, en nuestro país persisten graves desigualdades sociales, el sistema democrático presenta debilidades que no acaba de superar por las profundas inercias heredadas de una larga tradición política corporativista y autoritaria (Ornelas,1998b:297) y se profundiza una grave crisis en el sistema educativo nacional cuyos rasgos más distintivos son el derrumbe de la eficiencia, la poca pertinencia de la educación que se imparte y la nueva centralización burocrática del sistema escolar generada en los estados de la República.

Tercero, es necesario también incluir en la revisión de la política educativa formulada desde 1992 y continuada hasta hoy, analizar cómo las decisiones de adoptar una

¹⁷ Por discurso entendemos los mensajes de la autoridad central y de otros sujetos fundamentales de la política educativa, que expresan retóricamente los propósitos y las metas generales de las líneas básicas del Estado y de otros sujetos con capacidad de influencia sobre el campo (Fuentes, 1984:2).

¹⁸ “Aspiramos los mexicanos a una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, (y a) una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población” (SEP, 1992^a:2). Y en el documento *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, la educación se concibe como “factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo” (...) “En concordancia y como resultado de esta visión, el propósito central de esta Administración es hacer de la educación (...) el gran proyecto nacional (el cual) implica que los mexicanos avancemos en tres direcciones: Educación para todos, Educación de calidad y Educación de vanguardia” (Rangel Sostman, 2000:13).

nueva distribución de la función social de la educación y de incluir la participación social en la educación, vienen prefiguradas por el juego de relaciones entre los actores políticos, los que orientan su implementación en el marco de la educación y de los espacios escolares por determinados modos de administración que priorizan la organización burocrática y centralizada de la reorganización de los servicios educativos y que también aquéllos alcanzan a afectar la participación de los ciudadanos, contradiciendo con ello lo postulado en el discurso de privilegiar la autonomía de las autoridades estatales, municipales y de los sujetos que intervienen en la educación (SEP,1994:3).

Cuarto, es importante tomar en cuenta en el objeto de estudio, que las decisiones de política educativa orientadas a incluir la participación de los padres en las decisiones pedagógicas y en la dinámica organizativa de la escuela, constituye uno de los elementos centrales del nuevo modelo de administración pública de la educación, que enarbola un discurso centrado en la autonomía y la sinergia de los actores para elevar los aprovechamientos de los educandos (SEP,1992^a:8;SEP,1994:3); sin embargo, ese modelo con su discurso genera una tensión que no termina de resolverse¹⁹, pues para la conciencia profesional de los docentes de educación básica resulta complicada su incorporación, en tanto que aquélla todavía hunde sus raíces en la escuela tradicional y autoritaria en la que fueron formados los profesores y es hacia las prácticas de este signo como se resuelve la prescripción de organizar la escuela, al concebir al padre de familia como un ciudadano sin derechos para intervenir en las decisiones del proceso formativo de los educandos.

Esta dinámica organizativa del espacio escolar que involucra a directivos y docentes, es articulada férreamente por las estructuras del sistema escolar, conservando sus antiguos moldes de funcionamiento hacia los aparatos escolares de los estados y

¹⁹ Este fenómeno se sucede en tanto que las decisiones en el discurso, no son lineales en su aplicación, es decir: Una vez adoptada en la cúpula burocrática una decisión, ésta no se transmite de manera invariable y directa a través de los diversos niveles de autoridad del aparato educativo, ni se traducen tal cual, en la práctica de los sujetos que realizan de manera directa y final las actividades educativas. Lo usual es que una decisión original sea modificada bajo la influencia de diversas formas de interpretación, modificación y aún de bloqueo en las diversas mediaciones del aparato escolar y también transformada al integrarse con las tradiciones y prácticas educativas vigentes en el sistema escolar (Fuentes, 1984:3).

coincide con uno de los efectos perversos de la racionalización modernizadora de la educación al traslaparse con la organización de los aparatos escolares de acuerdo con la ortodoxia burocrática: desde esos aparatos, los directivos y profesores son funcionarios oficiales que deben adoptar una defensa acrítica ante la sociedad y los padres de familia en particular, de las decisiones educativas dispuestas desde la cúspide del sistema escolar; y también, los directivos y profesores son quienes instrumentalizan en las escuelas los planes educativos, al tenerse la concepción de ellos como de meros ejecutores y no de profesionales que comparten las decisiones a implementar; empero, hacia los padres de familia, los docentes y los directivos se asumen como los únicos autorizados en el plantel escolar para conducir la formación de los educandos y la organización de la función escolar, generando con ello las barreras para impedir la participación en las escuelas de toda aquella persona, instancia y organización que no sea componente de la burocracia del sistema escolar y del gremio sindical de los docentes.

La descripción sobre el objeto de investigación, nos remite a la necesidad de identificar desde qué lugares lo podemos construir. En este sentido, dada la exposición que hicimos, lo empezamos a localizar en el ámbito de las ciencias sociales y políticas y dentro de éstas, las disciplinas de la política y administración educativas (Pedró y Puig, 1998:22,27), así como en la relación y fundamentación de los conceptos que tomamos de estas disciplinas con los conceptos de la teoría de la educación (Ravaglioli, 1981:27,167). Este conjunto de disciplinas que hacemos confluir, constituye el enfoque conocido como la nueva sociología de la educación²⁰, el cual no es un cuerpo de teoría homogéneo y congruente, sin embargo, nos posibilita desprender un saber con el cual examinamos las relaciones entre el conocimiento, la cultura y el poder por una parte y, por otra, la comprensión de que la educación es un proceso sistemático realizado en la institución escolar, donde la formación y transmisión de conocimientos no sólo pasa por los procesos formales de

²⁰ En la constitución de este enfoque concurren una serie de trabajos de autores reunidos en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres y de la Open University que se expresaron a través de la antología *Knowledge and Control* publicada por M.D.F. Young en 1970. Otros autores adscritos a esta corriente, son por ejemplo, M.W. Apple, R. Everhart y H. Giroux (Hernández, Beltrán y Marrero, 2003:779).

conocimiento, sino que involucra diversos ámbitos asociados a la cultura, interacción y relaciones entre los diferentes actores que la constituyen.

Objetivos de la investigación

Objetivos generales:

-Caracterizar la descentralización educativa dentro del proceso de reforma del Estado en México y ubicar el surgimiento de la participación social en la educación en las exigencias expresadas por la ciudadanía de compartir las decisiones en la formulación de las políticas públicas para enfrentar los problemas de la colectividad.

-Analizar la política de la federalización educativa precisando el tipo de reorganización del sistema escolar que se establece para los niveles básicos del sistema, a partir de la revisión de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas en la Ley General de Educación a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal y distinguiendo en esta distribución de la función educativa, la racionalidad que la orienta.

-A partir del establecimiento del tipo de reorganización que se establece para la educación básica mexicana y de la racionalidad que la orienta, analizar la competencia real de los Municipios hacia la educación y caracterizar el papel real de los sujetos que componen los COMPSE en su función dirigida al mejoramiento de la educación que imparten las escuelas del nivel básico.

-Revisar la participación real de las familias y los ciudadanos en las comunidades para involucrarse en las tareas formativas y organizativas de la escuela, distinguiendo el papel que juegan los ciudadanos en ellas y el modo en el que los profesores establecen los acuerdos de participación.

-Construir una visión de lo que ocurre en Guanajuato, México, sobre el papel de los Municipios en la educación básica y sobre los modos de inclusión de los padres de familia y profesores en la gestión escolar mediante los entramados de participación

propuestos en la Ley General de Educación y cómo estos se relacionan con la sociedad regional ante sus expectativas y demandas hacia la educación básica y en su respuesta a la exigencia de eficiencia en el funcionamiento del sistema escolar, por las autoridades educativas federales y estatales.

Objetivos específicos:

-Distinguir en el proceso de reorganización de la educación básica regulado por el mandato de la Ley General de Educación y operado hacia los Municipios por el Gobierno del estado, las características que desde el diseño y la formulación de los programas limitan la participación política autónoma de la Autoridad municipal, el involucramiento profesional de los directivos y docentes y la participación democrática de los Padres de Familia en las decisiones que les conciernen de la formación escolar.

-Distinguir en los modos de accionar de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, los tipos de participación de los sujetos involucrados en las decisiones educativas, resaltando aquellas que propicien las condiciones para formular un Proyecto Educativo Municipal, el cual sirva para potenciar en los sujetos las capacidades para organizar la educación básica, enfocándolas desde los principios de la autonomía política que les concierne a los Sujetos Locales.

-Distinguir en los modos de accionar de los Consejos Escolares de Participación, los tipos de participación de los sujetos involucrados en las decisiones de las escuelas en torno a la organización y el ejercicio de la responsabilidad educadora, enfatizando las que fomenten la colaboración conjunta y coordinada de maestros y padres de familia.

Las preguntas de la investigación

El objeto de investigación que construimos se ubica en el proceso de gestión educativa delineado por *El Acuerdo* (SEP, 1992^a:6) en el que se establece la delegación de la operación de los servicios educativos hacia los gobiernos estatales

así como la inclusión de un nuevo esquema para la participación del nivel municipal de gobierno y de la sociedad en la educación. Este esquema implica una vinculación entre educación y territorio (físico, económico, político, social), que se expresa mediante la conducción del servicio educativo por los estados contando con la colaboración de los municipios y las opiniones y consultas de la sociedad en los espacios de las decisiones educativas. Con este planteamiento, se observa que en el campo de las políticas públicas se abre la posibilidad de la participación de nuevos sujetos, incorporando una perspectiva democrática para modernizar al país por medio de la educación. Este planteamiento vino a concretarse como una nueva distribución social de la función educativa, estableciéndose como una propuesta que iba más allá de una estrategia de reorganizar la educación que se resumiera en una simple delegación de las funciones para administrar los servicios educativos a los gobiernos de los estados y municipios, pues en el discurso se enfatizaba la posibilidad de que estas instancias políticas, juntamente con el ejercicio responsable de los profesores y la participación de la sociedad y de los padres de familia, la educación se asumiría como un problema colectivo sobre el que se basa buena parte del futuro de la comunidad local.

Con la orientación en este sentido de reorganizar el sistema educativo, podemos distinguir dos sujetos más: los profesores como sujetos pedagógicos, dada la función que desempeñan, y los padres de familia como sujetos sociales en tanto que ejercitan un derecho como ciudadanos a cumplir por el Estado.

Los lineamientos administrativos (SEP, 1992a:4) de la política educativa a partir de *El Acuerdo*, visualizaron una serie de competencias exclusivas para la Secretaría de Educación Pública y para las secretarías de educación en los estados así como las competencias concurrentes para ambos. Luego de establecidos estos lineamientos, se estableció el marco normativo cuya función es caracterizar las formas más duraderas del servicio educativo y establecer las condiciones bajo las cuales los servicios educativos son legalmente válidos y determinar a grandes rasgos las capacidades y las conductas de los sujetos que intervienen en los actos educativos

formales (Fuentes, 1984:2). Por el nuevo marco legal establecido por el Congreso (SEP, 1993:49) el Municipio mexicano figura con un nuevo papel así como también se incluye el papel a desempeñar por los profesores como profesionales del proceso educativo escolar y el de los Padres de familia y el de los mismos profesores en tanto que sujetos responsables de la gestión educativa y escolar mediante los Consejos (SEP, 1993:54,80) vigentes hasta nuestros días. En la perspectiva de los diseñadores de estas estrategias para impulsar la reforma educativa propuesta en *El Acuerdo*, se considera que responden al mayor interés de la sociedad en la educación y a su vez a la exigencia de una eficiencia en el funcionamiento del sistema educativo por el poder público.

A quince años de formuladas las estrategias planteadas en *El Acuerdo*, es necesario introducimos al análisis de la relación Estado-Sociedad en México, empezando por revisar en la descentralización implementada, administrativa (SEP, 1992^a:4) y legalmente (SEP, 1993:49), el número de competencias exclusivas y compartidas que tienen el Estado, las entidades, los municipios y las escuelas, de tal modo que:

1°- ¿La reorganización de la función social de la educación, desde los ángulos administrativo y legal, ha supuesto la redistribución del ejercicio del poder educativo y de la toma de decisiones en la política educativa con la entrada de nuevos actores, para fortalecer a las comunidades y a sus gobiernos locales?

Dentro de la reorganización de la función social de la educación y encajando con el programa de reorganizar los servicios educativos en los estados, se estableció complementariamente al modelo un programa que se anunció para propiciar una nueva articulación entre comunidad y autoridades, concibiendo para ello un entramado de participación que involucrara a las autoridades municipales, a los profesores y a los padres de familia. Este entramado se dispuso su creación para intervenir en el espacio escolar a través de los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación. De acuerdo con este señalamiento cabe hacerse el siguiente cuestionamiento.

2°- ¿Cuál es la lógica de la participación social en la educación desde la administración y el mandato legal que crea los COMPSE y de qué modo se perfilan los papeles a desempeñar por los sujetos convocados a integrar los Consejos: autoridades municipales, padres de familia y profesores para ocuparse de las decisiones educativas locales?

El programa para reorganizar el sistema escolar juntamente con el que involucra a la sociedad en las decisiones educativas, tienen la intención de hacer llegar hasta el espacio de cada plantel escolar, una nueva manera de organizar la función formativa de quienes ahí se desempeñan y comparten la responsabilidad de educar, es decir, de los profesores, directivos y padres de familia, así como de aquellas instancias sociales y de organismos gremiales que también inciden en el proceso escolar como son los representantes de la Asociación de Padres de familia en los planteles y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que también tienen representación con los docentes de la escuela. Con base en este señalamiento, preguntamos:

3°- ¿Cuál es la lógica de las normas administrativas y legales para incluir la participación de la comunidad escolar: padres de familia, directivos, representantes docentes y representantes sindicales a través de los Consejos Escolares para compartir las decisiones en torno a las responsabilidades formativas y de organización de ese proceso en el plantel escolar?

A estas cuestiones incluimos las siguientes, enfocándolas hacia el período 2000-2006 en el que el perfil programático de la política educativa aplicada durante ese período siguió sustentada en el federalismo (SEP, 2003:20,21,34,35), asumiendo el régimen de gobierno en turno los compromisos que originalmente sustentaron la reforma educativa iniciada en 1992, esto es: “propiciar mayores márgenes de autonomía en las decisiones educativas desde las autoridades centrales de la SEP hacia las entidades de la República, los Municipios y las escuelas”, e incorporando también la participación de los padres de familia y otros actores sociales relevantes,

los que en los tiempos del gobierno de la transición democrática²¹ adquirieron una importancia crucial para impulsar la participación de los ciudadanos en el examen de las decisiones para implementar las políticas públicas (SEP,2003:35).

A la luz de esta consideración:

4°- ¿Cómo impacta la relación entre las autoridades estatales y las del Poder Ejecutivo Federal para conformar el modelo de gestión descentralizada de la educación básica, en el que se dispone la reorganización del sistema escolar tomando a la escuela como su centro de atención y la participación social como el elemento vinculante con la comunidad para superar los atrasos educativos?

A esta cuestión le siguen estas otras:

5°- ¿Cuál ha sido la dinámica de los sujetos participantes en los Consejos Municipales de Participación que nos permita configurar una visión de los límites y las posibilidades para construir las decisiones educativas con base en la democracia y la autonomía de los sujetos?

6°- ¿La reorganización del sistema escolar en Guanajuato, México, dispuesta por el modelo de gestión descentralizada de la educación básica, permite la creación de espacios y acciones coordinadas entre las autoridades municipales, los maestros y los padres de familia?

7°- ¿El marco de administración del sistema escolar en Guanajuato, México dispuesto por las autoridades educativas estatales, hace posible que los Consejos Escolares funcionen como instancias organizativas democráticas?

²¹ El gobierno que toma posesión de la Presidencia de la República el 1°- de Diciembre de 2000, es encabezado por Vicente Fox Quesada quien fue postulado para el cargo desde las filas del Partido Acción Nacional. Con su llegada al poder, rompió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional construida desde 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, el antecedente originario del PRI.

Hipótesis conceptuales

La redistribución de la función social de la educación, perfilada desde 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre la Secretaría de Educación Pública y los Gobiernos de los estados, presenta en el período 2000-2006, una nueva centralización en la organización del sistema escolar. Este fenómeno obedece a la dinámica centralizadora del poder político en México, el cual genera una relación de dominación autoritaria hacia los estados por el Poder Central, en un régimen de gobierno que formalmente se presenta como democrático, republicano y federalista.

Primera

Las instancias burocráticas federales controlan las competencias más importantes en la toma de decisiones educativas, aún cuando consideran a los estados y municipios como nuevos actores en la formulación de la política pública para la educación, sustentada ésta en el respeto entre los poderes de gobierno y en el ejercicio de la autonomía de las soberanías estatales y de los municipios mexicanos.

A partir de la instauración del proceso de reorganización del sistema escolar en 1992, por el que la Secretaría de Educación Pública delega en los gobiernos estatales la conducción y operación de los servicios educativos del nivel básico, lleva a la observación en el período 2000-2006, la segunda hipótesis.

Segunda

Los municipios mexicanos al desempeñar su papel que les asigna la Ley General de Educación, lo reducen a ocuparse solamente del mantenimiento, ampliación y construcción de los edificios escolares en sus ámbitos territoriales. Esta situación obedece a que las instancias burocráticas de la educación en los estados de la República centralizan la toma de decisiones al asumir el control administrativo total de los procesos educativos.

Hipótesis específicas

Complementariamente a la reorganización del sistema escolar, se creó un nuevo entramado para organizar la participación de los sectores sociales, de los agentes educativos y de las autoridades municipales en las decisiones educativas. Se pretendió una nueva articulación con la comunidad local y sus autoridades a través de los Consejos Municipales de Participación Social, concebidos como instancias democráticas en las que los sujetos convocados desempeñasen un papel orientado a mejorar la función educadora de la escuela. En el cumplimiento de esa función estipulada por la Ley General de Educación a los COMPSE, de Guanajuato, México, durante el período 2000-2006 lo observado nos lleva al siguiente planteamiento.

Primera hipótesis específica

El papel de la autoridad educativa municipal en la organización de los servicios educativos de la localidad, se reduce al desempeño de tareas administrativas secundarias como ocuparse del mantenimiento de los edificios escolares al guiarse por una lógica de subordinación, con lo que los Consejos Municipales de Participación, presididos por la autoridad municipal, terminan por someterse a los dictados burocráticos impuestos por las autoridades educativas del gobierno estatal. Esta situación obedece a que las autoridades educativas del gobierno del estado, al centralizar la toma de decisiones, desencadenan una dinámica en la administración de los servicios educativos, que somete a los Consejos Municipales a los ritmos de la burocracia y hacen abstracción de la necesidad de que estos organismos formulen un proyecto educativo municipal para orientar el desarrollo de la educación.

Segunda hipótesis específica

La operación de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación se sucede bajo una lógica de subordinación política de los Municipios a la autoridad educativa estatal, lo que lleva a los Representantes de los Padres de Familia miembros de esos Consejos, a que tengan una participación restringida en sus derechos de involucrarse en la organización del proceso de formación que llevan a cabo las escuelas de la localidad.

Tercera hipótesis específica

El papel de los profesores y directivos escolares al interior de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, queda circunscrito a un ejercicio burocrático que restringe su autonomía profesional al desempeñarse en tareas que únicamente convalidan las decisiones educativas tomadas en la cúspide de la administración educativa estatal. Esta situación obedece a la lógica burocrática impuesta desde el aparato administrativo que somete a los profesores y directivos a la condición de funcionarios cuya misión es acatar las órdenes que se les encomiendan cumplir.

Consideración para la Cuarta hipótesis específica:

La reorganización del sistema escolar y la creación de las instancias para organizar la participación social se concibieron como estrategias que debían tener como centro de atención a la escuela. A este fin, el director de cada plantel del nivel básico se le encargó la responsabilidad de crear el Consejo Escolar de Participación con la misión de vincular la función escolar con la comunidad, en un esfuerzo coordinado y compartido para elevar los aprendizajes escolares. Se le concibió también como una instancia democrática en la que compartirían las decisiones de la formación, los profesores, los ciudadanos padres de familia y el directivo escolar. De esta manera, para establecer y operar los Consejos Escolares del nivel de la educación básica en Guanajuato, durante el período 2000-2006, nos lleva a la exposición de la siguiente hipótesis.

Cuarta hipótesis específica

Los directores siguen procedimientos burocráticos para constituir los Consejos, canalizando su participación y la de los otros sujetos: padres de familia y maestros hacia una existencia formal, es decir, para que existan según las actas e informes pero sin obedecer a una participación en la que se sucedan arreglos entre los sujetos, en los que haya de por medio un proyecto construido de manera concreta y compartida en torno a las decisiones de trabajar por la escuela y su función formativa. Esta situación obedece por una parte, al predominio del estilo burocrático

y centralizado de tomar las decisiones que convierte a los sujetos en componentes de un aparato que se mueve con órdenes dictadas desde la cúspide. En el predominio de ese estilo sobre la escuela en el que los profesores son agentes instrumentales, los padres de familia son convertidos en piezas que deben responder a la maquinaria de la burocracia que controla al magisterio. Por otra parte, la deficiente cultura cívica de los padres de familia que afecta también al magisterio, impide el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar críticamente en las decisiones de la función escolar.

Metodología

La investigación se aborda como un estudio exploratorio sobre lo que ocurre en Guanajuato, México, en cuanto al papel que desempeñan los Consejos Municipales y Escolares de Participación para involucrar a la sociedad en la gestión de la educación básica durante el período 2000-2006.

Después de haber delimitado los intereses de conocimiento y del propio objeto de investigación ya descritos, así como puntualizado las concepciones teóricas que enmarcan el objeto de estudio, definimos con base en éstas, las hipótesis necesarias para avanzar en la investigación, puntualizándolas en el apartado anterior, faltando señalar sus características las cuales ahora enunciaremos para darle continuidad al diseño metodológico de nuestro trabajo. En este apartado destacamos el tipo de instrumentos a utilizar para recoger los datos del trabajo de campo aplicado.

Las hipótesis construidas en la investigación involucran una sola variable al señalar la presencia de ciertos hechos o fenómenos en la población objeto de estudio (Rojas Soriano, 1981:91). Según Dieterich, son hipótesis de constatación (de primer grado) (Dieterich, 2004:119), en tanto que constituyen enunciados que con fundamento en el conocimiento científico tratan de establecer (constatar) la presencia o ausencia de un fenómeno o de una característica de un fenómeno (Rojas Soriano, 1981:94). A este fenómeno o característica se le denomina metodológicamente, la variable contrastable.

En segunda instancia, nos propusimos la contrastación de las hipótesis como una actividad que, mediante la observación, la documentación y la entrevista, nos sirviese para la comprobación (demostración) adecuada, es decir, si las hipótesis son falsas o verdaderas. En nuestro estudio, que presenta hipótesis de primer grado, la finalidad de la contrastación de las hipótesis es constatar la presencia de un fenómeno. A este objetivo, recurrimos por una parte, a revisar las investigaciones realizadas en los últimos diez años sobre la descentralización educativa mexicana, en tanto que ésta es la estrategia en la que encaja la participación social en la educación

Primero señalamos un conjunto organizado de conocimientos teóricos, los que al desarrollarlos, nos sirvieron para observar analíticamente fenómenos y establecer relaciones entre ellos. A estas relaciones que se presentan entre los fenómenos o variables se les designa hipótesis conceptuales (Rojas Soriano, 1981:94). De ellas presentamos dos, de las que desprendemos igualmente cuatro proposiciones que denominamos hipótesis específicas. Luego trabajamos el proceso denominado operacionalización de las hipótesis (Rojas Soriano, 1981:103-108), que implicó hacer descender el nivel de abstracción de las variables y poder manejar sus referentes empíricos.

Con esto se pretende explicar que cada una de las variables se desglosa a través de un proceso de deducción lógica en indicadores que representan ámbitos específicos de las variables y se encuentran en un nivel de abstracción intermedio. Los indicadores se investigan por medio de cuestiones que van incluidas en las guías diseñadas para la aplicación de las entrevistas con las que recopilamos la información.

Es necesario que explicitemos la perspectiva que fundamenta el diseño metodológico para trabajar la evidencia empírica de la investigación, o sea, la perspectiva que sirve de base a nuestra postura para el trabajo de campo. Ésta consiste en abordarlo desde una posición fenomenológica, en tanto que la preocupación sobre los sujetos que nos interesan en la investigación, es la de comprender el marco de referencia de

los actores sociales (Taylor y Bogdan, 1992:16), es decir, al investigar, en tanto que adoptamos la postura fenomenológica, queremos entender los fenómenos sociales desde la propia óptica de los actores. De esta forma, al movernos en el trabajo de campo, buscamos la comprensión por medio de métodos cualitativos; con ellos accedemos a la comprensión en un nivel personal de los motivos y creencias que están detrás de las acciones de la gente.

Consideramos que esta postura es fundamental para saber de la viabilidad de las políticas y programas que se han aplicado en los últimos años en el campo de la interacción de la escuela pública con el entorno comunitario y poder precisar lo que ha faltado por hacer al evaluar las políticas implementadas en ese ámbito.

Es así que para el desarrollo del trabajo de campo aplicamos una metodología cualitativa, en tanto que recogemos datos descriptivos, es decir, las palabras y conductas de las personas sometidas a la investigación, obtenidas a través de una serie de entrevistas. Este procedimiento de la entrevista, constitutivo a la metodología cualitativa, se adscribe en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable (Taylor y Bogdan, 1992:20).

Otro componente del diseño metodológico es la definición de la muestra. En ella, la estrategia que adoptamos es la del muestreo teórico (Sierra, 1998:312), la cual consiste en que “independientemente del número de casos a estudiar, el criterio orientador del trabajo de campo es el desarrollo de las comprensiones teóricas que dan consistencia al tema de investigación, analizando exhaustivamente la pluralidad de actores contemplados como universo de población”. Este procedimiento obliga “a tomar en cuenta un mínimo de exhaustividad en la selección de las personas entrevistadas según el principio de cobertura máxima de información” (Sierra, 1998:312).

De acuerdo con lo anterior, nos dimos a la tarea de realizar entrevistas, primero a funcionarios estatales encargados de implementar los programas de participación social en la educación hacia los municipios y regiones del estado de Guanajuato. En segundo lugar se estableció un calendario de visitas a los municipios para entrevistar a los sujetos que constituyen los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación: los Directores de Educación Municipal, los Supervisores y Directores Escolares que representan a las autoridades educativas en los Municipios, los profesores representantes del magisterio de educación básica, los profesores que representan al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la localidad y a los ciudadanos representantes de los Padres de Familia en cada demarcación municipal ante los Consejos.

En tercer lugar, en las visitas a los municipios también se estableció un calendario para realizar entrevistas en los planteles de educación básica, localizando en ellos tres tipos de informantes, todos ellos miembros del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación: el Director del plantel, el representante de los Padres de Familia ante el Consejo Escolar de Participación y el maestro representante de sus colegas ante el Consejo Escolar. Para la selección de los municipios donde trabajamos las entrevistas nos guiamos por el procedimiento de bola de nieve por las redes sociales naturales (Sierra, 1998:312).

Fue así que logramos acceder a los actores objeto de la investigación y con ello, al hacer su selección, fijamos las dimensiones de la muestra para realizar el trabajo de campo bajo un programa determinado, considerando de los cuarenta y seis municipios de Guanajuato, abarcar un límite máximo de doce y como límite mínimo, cuatro.

En este punto resulta necesario hacer un conjunto de precisiones a partir del número de municipios en los que nos propusimos inicialmente empezar las entrevistas con las autoridades municipales; precisiones que servirán también para explicar el por

qué, estando en el 2013, el trabajo se queda en el año de 2006, y qué acciones adoptamos para observar la evolución del problema objeto de estudio hasta ahora.

De este modo, hay que mencionar una dificultad que se nos presentó al iniciar el trabajo de campo en el segundo semestre de 2006, al empezar con las entrevistas a los Representantes de las Autoridades Municipales, esto es, a los Directores de Educación en los Municipios. Ese obstáculo nos enfrentó con algunos de los ángulos a explorar con la investigación²², al ponerse en evidencia que los Presidentes de los Municipios en tres localidades de Guanajuato expresaban resistencias a crear los Consejos Municipales de Participación Social aduciendo carencia de recursos para implementarlos. En otros municipios, si bien las autoridades nos decían que los COMPSE se habían creado formalmente, se justificaban de su nula actividad en el período de la Administración por no existir condiciones para su operación. En dos municipios más las Autoridades Municipales argumentaban en torno a la inexistencia de los Consejos porque su materia de trabajo era subsumida por otras dependencias municipales. En algunos municipios más, se consideraba innecesaria la creación de los COMPSE, puesto que para la atención de las necesidades de las escuelas y de los maestros bastaba la acción coordinada de la Dirección de Educación Municipal y las Asociaciones de Padres de Familia²³.

Con esa dificultad de por medio, el calendario de trabajo de las entrevistas se retrasó, al tener que consumir un tiempo considerable en encontrar las condiciones favorables de otros municipios, donde se pudiera hacer el bloque completo de entrevistas con los sujetos considerados desde los COMPSE hasta los CEP. Fue así que, después de las visitas fallidas para las entrevistas en dieciséis municipios de un

²² Uno de esos ángulos tiene relación con la escasa cultura política de los Múncipes en Guanajuato, la que, independientemente del partido político al que pertenecen, los lleva a asumir una postura de subordinación ante el gobierno del estado. Otro de los ángulos de esa cultura política deficitaria nos lo explica el Profesor Juan Arenas en el Capítulo Cuatro, apartado 4.2.2 de la tesis. Un ángulo más lo apuntamos en las Prospectivas y es el que se refiere a las relaciones políticas fincadas en el corporativismo, fenómeno del que se ha beneficiado el Sindicato de maestros en los últimos veinte años a pesar de las reformas emprendidas con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992 y la expedición de la Ley General de Educación de 1993.

²³ En el primer caso estaban los municipios de Cortazar, Jaral del Progreso y Valle de Santiago; en el segundo estaban los municipios de León, Romita y San Felipe; en el tercer caso, estaban los municipios de Moroleón, Uriangato y San Diego de la Unión; y en el último caso, los municipios de Dr. Mora y Pénjamo.

total de cuarenta y seis, nos quedamos con seis, buscando que en ellos, los sujetos a entrevistar hubiesen sido actores de la participación social en las escuelas de educación básica (y a través de los Consejos) en el período de 2000 a 2006. Hubo pues algunas entrevistas realizadas en el segundo semestre de 2006, otras más en el año de 2007, pero el grueso de las mismas las efectuamos desde principios del año de 2008 hasta el 2011 e incluso algunas entrevistas las hicimos a principios del 2012. Ante este desfase de tiempo del proceso de las entrevistas, tomamos las prevenciones siguientes: Por una parte, cuidar que los entrevistados nos proporcionaran su vivencia y visión de la participación social en las escuelas de educación básica (y a través de los Consejos) en el período de 2000 a 2006²⁴ y, por otra, que esos mismos entrevistados nos ayudasen a construir una visión sobre la evolución de la participación en los Consejos tomando en cuenta en esa perspectiva hasta el último año de las entrevistas. Esto nos llevó a aumentar el número de visitas en algunos municipios como en San Francisco del Rincón, León y Cuerámara.

Por consecuencia de estas modificaciones, la configuración del problema objeto de estudio queda en sus aristas, mayormente precisado en el estado de Guanajuato en el período de 2000 al 2006 y al menos delineadas en su evolución en los años siguientes hasta el término del período gubernamental en Guanajuato de Juan Manuel Oliva Ramírez y del gobierno nacional de Felipe Calderón (2006-2012). Esta parte queda incluida en el Cuarto Capítulo y en las Prospectivas.

Retomando el punto de las técnicas cualitativas a aplicar –a propósito de la tentación de magnificarlas-, recuperamos la observación de Tedesco (1989:16) en el sentido

²⁴ Hay que tomar en cuenta que en el caso de los Consejos Municipales, el período de duración de éstos se corresponde con el período de gobierno de las Administraciones Municipales que es de tres años, por tanto, algunos de los entrevistados dieron su versión del período de 2000 a 2003 o del período de 2003 al 2006. En el caso de los Consejos Escolares, la normativa establece que los consejeros duran en el cargo dos años, pudiendo reelegirse por un período más, sin embargo estas exigencias no siempre se cumplen, pues el Director es por norma y por las prácticas que se van haciendo costumbres en las escuelas, que queda de manera permanente como Presidente de los Consejos y sólo que se retire o cambie de escuela, el nuevo director es nombrado Presidente de Consejo Escolar de Participación en una ceremonia a realizar en el primer bimestre del Año Escolar Lectivo. Por lo general, los demás miembros del Consejo provienen de la Asociación de Padres de Familia (su Representante o Presidente del Comité) y de los maestros, el Director nombra a alguien con quien pueda entenderse para darle celeridad a las actividades administrativas.

de no caer en el equívoco según el cual la aplicación de una determinada técnica pueda, por sí misma, generar una teoría; pero tampoco –sigue diciendo Tedesco-, se va a adoptar la postura de que las teorías que se exponen en una investigación determinen mecánicamente las técnicas y a través de ellas las formas de la interpretación entre investigación y sujeto. La postura de este autor y que tratamos de seguir en la investigación, es que la articulación entre la información de campo y la teoría es producida por una construcción categorial que depende de las preguntas inicialmente formuladas, de la teoría que se maneja y desde la posición histórica desde la cual se mire a la sociedad.

En nuestro caso, son las preguntas que orientaron la investigación como proyecto y luego reformuladas como preguntas cuestionadoras (Hidalgo,1991:83) al desarrollar la investigación las que nos llevan a preguntar en ese sector opaco, oscuro de la realidad, aplicando por una parte, ese tipo de preguntas en el procedimiento de las entrevistas. Por otra parte, la perspectiva crítico-dialéctica a poner en juego para guiarnos en la búsqueda de explicaciones al problema que planteamos, nos posibilita un acercamiento a la comprensión de las contradicciones que se suceden en la esfera político-estatal que traban el ejercicio de las competencias en las instituciones políticas y la participación de los ciudadanos; además, esta misma perspectiva en su acento histórico nos proporciona una visión de cómo ha devenido el Estado mexicano en su conformación histórico-social.

En la orientación del proceso de las entrevistas, fue fundamental el considerar en el contexto de nuestra práctica, el desarrollo en los entrevistados de su potencial de expresión y racionalización de la experiencia a través del *otro generalizado*, desde el punto de vista del grupo social al que pertenece (Alonso, en Sierra, 1998:300,301).

Se requirió tomar en cuenta también, que las entrevistas a personas consideradas como informantes, se plantearon como enfocadas, en tanto que existía de manera predeterminada de antemano un tema de interés hacia el que se orientó la conversación y mediante el cual hicimos la selección de las personas.

La entrevista enfocada en la aplicación, es funcionalmente estructurada, abierta y definida conceptualmente. Los sujetos a los que acudimos para las entrevistas nos interesaron porque conocíamos de antemano su participación en experiencias que motivaron el diseño de esta investigación. El papel al realizar las entrevistas, fue llevar al entrevistado por los caminos que previamente habíamos construido, de modo que se tuviera un punto preconcebido de partida, así como un término predeterminado con una serie de temas clave.

En la entrevista enfocada, como la practicamos, no hay cuestionario pero sí cuestionamiento. Los entrevistados son considerados sujetos, pero para ser sujetos como actores participantes de una experiencia son sujetos que deben ceñirse a hablar sobre el tema preestablecido por nosotros.

Esta entrevista tiene algunas experiencias que retomamos para que quede explícita nuestra práctica: es una entrevista no directiva, abierta, no estructurada ni estandarizada; sigue el modelo conversacional, pero supera la perspectiva de un intercambio formal de preguntas y respuestas en la medida que trata de simular un diálogo entre iguales. Para su realización se elaboró una guía que sirvió como herramienta de trabajo reflexivo para la ordenación de los temas posibles propuestos a tratar en la conversación. Así, el guión es una lista de tópicos temáticos y como objeto necesario de interacción verbal que sistematizamos con dos cometidos: reflexionar en el modo de flexión del habla que expresen los entrevistados y organizar los temas sobre las preguntas a formular en las entrevistas (Sierra, 1998:316). Además, el guión es útil para que en la conversación los entrevistados se ajusten al plan temático de la investigación.

Análisis de las entrevistas

Al proceder en nuestro trabajo de campo por la metodología cualitativa, ésta nos conduce a observar que en las entrevistas, los relatos contenidos en ellas “la verdad se reconoce y acepta como una verdad fragmentaria, por lo que el análisis de la entrevista debe intentar traducir de manera verosímil lo que los entrevistados

expresan y perciben de sí mismos y de su entorno” (Sierra, 1998:329^{ss}). De esta forma, “el análisis se sustenta en la interpretación y la reinterpretación de lo que dice el entrevistado y del modo en que lo dice” (Sierra, 1998:329).

Hace notar Sierra, que los discursos contenidos en las entrevistas, junto con los hechos que producen los actores sociales con su accionar, “son articulaciones complejas de estructuración lingüística que, en última instancia dependen de la materialidad de los procesos de acción social que promueven los sujetos”. Esta consideración lleva a que en las entrevistas no sólo hay que comprender la cultura simbólica del entrevistado sino también, y sobre todo, el contexto social de referencia.

Es necesario que en las entrevistas, su análisis cuide “la relación del discurso ideológico con la dialéctica social, el texto con el *con-texto*; buscando con ellas en tanto que recurso de investigación, dar cuenta de los procesos sociales a través del análisis de casos arquetípicos” (Sierra, 1998:330^{ss}). En este punto, el autor propone recomendaciones de las que atendemos las siguientes:

- Como “las cargas polisémicas del lenguaje y las ambivalencias semánticas estructuran un campo textual difícil para el análisis”, nosotros al investigar debemos poner la atención en las diferentes voces que atraviesan y traman pluralmente el discurso del entrevistado, para lo cual es necesaria la fundamentación teórico-disciplinaria pertinente, que nos permita “ver el significado y cómo se concatenan, según una lógica intertextual del juego y el placer materialista de la banalidad, cada una de las voces que hablan al sujeto a través de enunciados propios” (Sierra,1998:330,331).

- Nuestra tarea de investigar, “no ha de centrarse en el plano de la verdad sino en el de las verosimilitudes” (Sierra, 1998:331), destacando en los enunciados de las entrevistas aquéllos que expresen la autenticidad de la voz, puesto que son la materia prima para las interpretaciones a elaborar. Así, rescataremos el uso de las

fórmulas estereotipadas del sentido común, las entrelíneas del habla del medio en el que se mueven los sujetos y las frases de doble sentido independientemente del grupo social al que se pertenezca como también las referencias a las creencias y los dichos populares.

-Relacionaremos por asociación, los hechos y los argumentos o razones que defiende el entrevistado, para así profundizar mejor en las percepciones de lo social que estructura su comportamiento como sujeto.

Una vez que hemos realizado el recorrido analítico por las entrevistas y captado “el carácter fragmentario del recuerdo construido, puntuando las fallas y lagunas de la memoria, los múltiples usos lingüísticos y la heterogeneidad de voces discursivas”

“Procederemos a reconstruir, globalmente, una narración representativa que dé cuenta verazmente de la vida de los sujetos entrevistados. Como la entrevista no produce un único discurso grupal, puesto que el habla del individuo está atravesada en toda su extensión e intensidad por retazos de otros textos y discursos sociales que le preexisten, conviene para tal reconstrucción utilizar previamente el procedimiento analítico de la conversación” (Sierra, 1998:331).

El uso de este proceder, posibilita por una parte, superar los enfoques lingüísticos semiotizantes y por otra, nos conduce a tomar como objeto de estudio la creatividad relativamente indeterminada del habla. El procedimiento, sustentado en la teoría cibernética de la conversación según Sierra (1998:331), dice que:

“Los sistemas de retroalimentación verbal siempre están abiertos al contexto. La gente utiliza el contexto social en acto para producir e interpretar lo que está diciendo y cómo está siendo percibido su mensaje por el interlocutor. Por lo que hay que tomar en cuenta en el análisis de la entrevista ese aquí y ahora que representa la situación única de la entrevista”

Del análisis conversacional destacan tres modos de hacerlo según Schwartz y Jacobs, puntualizados por Sierra (1998:332). El tercero, identificado como *inducción analítica-conversacional* es el más práctico para un buen trabajo analítico previo a la interpretación y consiste en abstraer las generalizaciones más significativas extraídas

a partir de los sentimientos, los valores, las actitudes y los temas presentes en el texto.

En general, el procedimiento de análisis de interpretación de la entrevista

“Parte de una estructuración punteada del texto, transcrito íntegramente con el fin, primero, de captar el significado de lo manifiesto. En estas primeras lecturas, el analista señala los conceptos principales que concentran el valor sustantivo del tema de investigación, identificando de una vez los elementos nucleares del relato. Estos conceptos, que densifican el sentido total de lo narrado por el interlocutor, son los que prefiguran el campo de categorías que construye el investigador” (Sierra, 1998:332).

Identificando lo anterior para nuestras tareas, significa que tenemos que manejar con habilidad el lenguaje para seleccionar las palabras más adecuadas que codifiquen, en su extensión e intensidad, las densidades complejas que intentan expresar una experiencia.

Identificado el conjunto de categorías producto de nuestra invención, se ordenan en una red de relaciones o mapa conceptual los tipos de conexión, importancia u oposición que mantienen cada una de ellas respecto a las otras. Podemos extraer una serie limitada de meta-categorías que ayuden a diagramar mejor el mapa. La diagramación exhaustiva de los conceptos categorizados en una red de relaciones que jerarquiza, opone y ordena el sentido de la narración en la entrevista, nos ofrecerá una visión globalizadora del constructor individual (Sierra, 1998:333).

Por último, el diagrama elaborado según los pasos indicados, será precisamente el modelo interpretativo que nos guíe en la redacción del informe de la investigación. De esta forma, el resultado final de la investigación será una narración sobre la narración de los entrevistados.

Estructura de la tesis

La tesis se estructura en cuatro capítulos, más un apartado para las conclusiones y otro más para las prospectivas. En el Capítulo Primero perfilamos la construcción del

problema objeto de estudio, para lo cual recurrimos a la fundamentación de la investigación, iniciándola con la distinción de la expresión sobre la participación social en la educación. Lo anterior nos remitió al uso de un lenguaje adecuado para el tratamiento del problema y al método a aplicar para producir los conocimientos necesarios en su explicación. Con respecto a éste, es necesario aludir a que nuestra investigación la sustentamos en lo que se ha dado en llamar el nuevo modo de producción de conocimientos (Gibbons, 1997:7), en tanto que las ventajas que éste proporciona se basan en posibilitar la exploración del contexto en que se ubica el problema y, en segundo lugar que ese método organiza su solución alrededor de una aplicación concreta. También hay que mencionar que la fundamentación adoptada se debió a la pretensión de aportar conocimientos útiles a las comunidades municipales y escolares de nuestro estado, más que a producir conocimientos abstractos sin relación alguna con la realidad social. Dicho lo cual, había que delimitarla precisando el ámbito al que se aboca nuestro estudio y que es el hombre, la cultura que crea, su vida en sociedad y su educación.

De acuerdo con la realidad social que se distingue y en nuestro caso específico del ámbito al que nos dimos a la tarea de su construcción como objeto de estudio, se requirió la complementación del método articulándolo con un conjunto de enfoques disciplinarios y concepciones sobre la teoría educativa, las teorías sociopolíticas, la administración y la historia de la educación.

Tres aspectos hay que señalar en la fundamentación del trabajo de tesis. A) Para la fundamentación filosófica, recurrimos de las tres corrientes consideradas en la evolución del conocimiento de la educación, a la teoría educativa que se ubica en la corriente marginal (Touriñán, 1987^a, 1989; Fullat, 1979, García Aretio, 1989, en Rodríguez Martínez, 2006:6) y localizándola desde el ángulo de la perspectiva crítico-dialéctica.

B) Para nuestro trabajo y siguiendo la estructura disciplinar que presentan Touriñán y Rodríguez Martínez (1993:37) y Rodríguez Martínez (2006:11), la estructura que

nosotros tomamos se adapta a la propuesta de los autores en mención, en el sentido de estudiar la educación como una forma de conocimiento científico-tecnológico, desde la cual se identifican los ámbitos sociológico, político, administrativo e histórico y para los que se dispone de las siguientes disciplinas que ponemos en juego en la tesis: la sociología, la política, la administración y la historia. Desde este conjunto de disciplinas científicas buscamos la explicación de la acción educativa, pero a partir de los términos y conceptos que desarrollan para conocer su propio ámbito de realidad, con lo que desprendemos un conjunto de teorías interpretativas o investigaciones aplicadas con las que estudiamos los ámbitos de la realidad educativa y que se corresponden con la sociología de la educación, la política de la educación, la administración de la educación y la historia de la educación. Así pues, puntualizamos para el trabajo de la tesis que cada teoría interpretativa es considerada como una disciplina diferente, donde cada una analiza el hecho educativo desde la disciplina científica de la que procede y es de ellas de donde vamos reconstruyendo los conceptos teóricos que trabajamos en la construcción del objeto de estudio al que nos abocamos. Empero, algunos de los componentes del objeto de estudio son abordados desde la Teoría de la Educación como Teorías Prácticas, entendiéndolas “como construcciones racionales que dirigen la acción, combinando las metas o expectativas social o moralmente sancionadas, como metas educativas aquí y ahora para el educando, con los medios validados por las teorías interpretativas” (Rodríguez Martínez, 2006:12^{ss}).

C) De acuerdo a lo expuesto, la investigación se trabajó como un proceso orientado a la construcción de un saber pedagógico, basándolo en el conocimiento de la educación según las corrientes que distingue Rodríguez Martínez (2006:4-5), de tal forma que nos sirvieron para introducirnos en ese saber mediante el estudio filosófico de la educación, posibilitando así su interpretación como una función esencial del Estado, con sus implicaciones en la vida de los individuos y sus relaciones con el poder político. Por otra parte, ante la inscripción del objeto de estudio en una realidad multidiversa y compleja, pero susceptible de ser abordada por las disciplinas científicas, recurriendo a ellas, establecimos un conjunto de proposiciones teóricas

interpretativas de la educación hacia los sectores de la realidad social identificados. Por último, caracterizamos las teorías prácticas sobre el quehacer educativo que implementan los sujetos en sus relaciones, lo que nos permitió comprender la compleja trama de las orientaciones pedagógicas de los sujetos y que entran en contradicción con las orientaciones políticas del Estado en un momento determinado de su evolución.

Introducimos a la problemática de la investigación y enmarcarla en un discurso teórico para posibilitar su explicación, requirió la configuración de una manera de ver la realidad con el propósito de contribuir a reconocer opciones que permitiesen con la investigación, la transformación de esa realidad. A este fin, se retomaron un conjunto de criterios epistemológicos de Juan Carlos Tedesco y Hugo Zemelman.

En cuanto a los conceptos básicos que sirvieron para enmarcar el problema, se consideraron las concepciones teóricas sobre la sociedad y la educación desde el pensar crítico-dialéctico, pero distinguiendo la postura teórica de Antonio Gramsci con la que centramos la atención en el análisis del Estado y el planteamiento sobre la escuela. Así, siguiendo esta postura, rescatamos una visión de los conflictos y las luchas que se dan al interior mismo del sistema educativo y de las alternativas que introducen no sólo las clases subordinadas, sino segmentos importantes del grupo dominante.

Articulada a esa postura incluimos los conceptos de la reproducción, la hegemonía y el de la democracia para poder construir en la tesis un discurso pertinente al análisis de los problemas del sistema educativo mexicano y que van emergiendo con la construcción del problema. Llegados a este punto, buscamos la relación de esos conceptos confrontándolos con el discurso oficial, el cual anuncia la democratización del sistema educativo, puntualizando que sus políticas se caracterizan por incluir la participación social en las decisiones educativas. De ahí que empieza a observarse la contradicción del discurso oficial al sostener la democratización del sistema educativo pregonando, por una parte, que la sociedad y los padres de familia en

especial, tienen participación en las decisiones educativas y por otra, en la práctica de la descentralización se configura un sistema en el que la burocracia educativa dispone de manera unilateral e inconsulta las estrategias y los modos de participar de los diferentes actores y sujetos.

Otros conceptos necesarios para ubicar el objeto de la investigación, son proporcionados por la política y la administración de la educación, disciplinas que al enfocar el objeto desde el ángulo de la entidad jurídico-responsable de la educación en una sociedad, nos permite visualizar cómo se relaciona el Estado con respecto a la educación. De esta forma, las proposiciones teóricas que ponemos en juego, nos permiten entender el problema desde las dinámicas y relaciones generadas en el Estado mexicano en el momento presente y en las relaciones de éste con los demás poderes que lo conforman y con los sujetos sociales. Por último, damos un repaso a las últimas investigaciones relacionadas con la descentralización, tomándolas como entrada para centrarnos en la nuestra.

En el Capítulo Segundo empezamos por analizar el rol del Estado en la educación, para lo cual lo adscribimos a un marco global del análisis del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil y con el conjunto de los actores sociales. Para llegar a este plano del análisis, tuvimos que hacer en el capítulo una exposición desde la evolución del Estado moderno hasta su arribo en el modelo del Estado de Bienestar, que en México, promovieron y garantizaron el bienestar de las poblaciones con políticas públicas entre las que figuraba la educación. Incorporamos a los apartados del capítulo, aquéllos que nos permitieron puntualizar cómo el Estado de Bienestar entra en crisis, cómo repercute ésta en las políticas públicas educativas y cómo su diseño se inscribe en una reforma del Estado, que en México se mueve entre la ortodoxia del mercado y medidas pretendidamente democráticas. De esta forma, abordamos luego contenidos referentes a las políticas públicas que se anudan en torno a la Gestión, enfocando de ellas la aplicada para la descentralización del sistema educativo mexicano al conformarlo como un modelo de gestión descentralizado; sin embargo, del análisis que realizamos se observa críticamente el

curso de las relaciones entre el Poder Federal y las Soberanías de las entidades federativas de la República.

De manera puntual revisamos la política de la federalización de la educación básica, desde la que se empieza a ensayar la experiencia de la participación de los gobiernos estatales y municipales así como de los sectores sociales en la educación. Sin embargo, a pesar de esas experiencias incorporadas en las políticas, el examen primero de autores como Assies, Rogel, Subirats, y segundo, de autores como Namó de Melo, Wright, Rose, Arnaut, Bracho, Ornelas y Weiler, nos hicieron ver que las relaciones entre los Poderes y de la relación entre el Estado y la sociedad, mediada por la descentralización del sistema educativo en el período objeto de estudio, se siguen conformando por una relación desigual con un predominio de uno de los Poderes, dejando en el nuevo modelo gestión descentralizado de la educación algunas de las antiguas rémoras que se pretendían cambiar. De este modo, exponemos en la valoración de la reforma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que ese modelo no ha sufrido modificaciones en su implementación dictada desde las altas jerarquías de la Secretaría de Educación Pública hacia las autoridades educativas en los estados. En otros apartados del capítulo señalamos que la relación de predominancia del Ejecutivo Federal por sobre las Soberanías estatales se expresa también en la Ley General de Educación de 1993, la cual al revisarla se observa que la relación de dominación se consagra en un primer plano, al quedar los estados al arbitrio de las autoridades educativas federales, y en un segundo plano, los estados al relacionarse con los municipios, éstos quedan subordinados a las decisiones de los primeros.

En otros contenidos presentamos la política de la participación social en la educación analizándola a partir del concepto de la acción pública, en tanto que proponemos la inscripción del estudio en la problemática del desarrollo de la educación a partir de la inclusión de la sociedad y los gobiernos locales en las decisiones educativas. Con esta base luego damos cuenta del funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social, para observar críticamente cómo son desarrollados esos

programas educativos hacia las localidades; así destacamos el papel de los munícipes, de los profesores y de los padres de familia para hacer evidentes las tensiones y contradicciones que se generan con una propuesta que pretende ser democrática para la organización del sistema educativo.

Para el alcance de estas tareas en el capítulo, fue necesario valernos del concepto de la participación en tanto que una categoría para distinguir las prácticas participativas e interpretarlas a la luz del reconocimiento del contexto político en los años en que se aplica la descentralización como política educativa con la orientación de la federalización. Más adelante, al relacionar la cuestión de la participación con la democracia en el espacio local, examinamos las posibilidades de su construcción por los Sujetos Locales, basándonos en las consideraciones siguientes: las que se plantean sobre la gestión educativa (Arnaut, 2010:233-267), las de Wright sobre las relaciones intergubernamentales (1997:67-75:105-131), las conceptualizaciones en torno a la acción pública (Cabrero Mendoza (2006:11-69), las cuestiones acerca de la democracia participativa en el ámbito local que se desprenden de las respuestas trabajadas por Brugué, Font y Gomá (2003:109-132) y las nociones sobre las relaciones sociales de la escuela (Bonal, 1998:17-187; Ornelas, 1998b:33-52). En su conjunto esos conceptos nos proporcionaron las vías de explicación que aportamos al construir la problemática del objeto de estudio. De esta forma presentamos su interpretación en dos apartados. En el primero, revisamos la interacción de los Sujetos Locales que se distinguen en el ámbito de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación y, en el segundo, abordamos el análisis de la interacción de los Sujetos en el espacio de las escuelas y que tienen responsabilidades en los Consejos Escolares de Participación.

Los contenidos del Capítulo Tercero los dedicamos a la comprensión del desarrollo histórico del problema construido, esto es, sus pautas y relaciones ya descritas en el *aquí y el ahora* del capítulo anterior, son ahora analizadas en tanto que procesos de cambio y transformación a lo largo del tiempo. De esta forma, de acuerdo con la tarea indicada, nos abocamos a hacer la reconstrucción de algunos procesos básicos

que estructuraron al Estado educador mexicano. A este fin estructuramos los contenidos del capítulo en dos grandes temas: a) La articulación de la relación original entre el Estado, la sociedad y la educación, enfocando en ella la comprensión de sus conflictos, y b) La expansión de la organización educativa en su trayecto histórico. Los apartados en que presentamos ambas temáticas, enfocan momentos clave de un período que va de 1824 hasta la última década del siglo XX.

Consideramos necesario incluir también en los contenidos del capítulo, algunos apartados importantes para explicar la configuración histórica del Estado nacional mexicano, (período del que enfocamos la última década del siglo XVIII y la primera del siglo XIX), puesto que en ese proceso, la educación se concibió primero, como un medio para educar al pueblo y luego, una vez que la oligarquía criolla controla el Estado bajo un régimen autoritario, la educación sirve para la integración de la nación a través de la creación de un sistema educacional en el último tercio del siglo XIX.

El por qué hacemos la selección de los contenidos del capítulo con esas temáticas, obedece a que en ellos encontramos las raíces del problema construido y que tienen qué ver con los alcances de la intervención del Estado en la educación y la centralización de la organización escolar.

Esa caracterización del problema la analizamos también en apartados que cubren desde la refundación de la Secretaría de Educación en 1921 hasta las décadas recientes. En ese período, el Estado que surge con la Revolución de 1910, presenta y despliega un proyecto educativo con el que justifica y legitima su hegemonía, pero que a la vez, expresa una serie de problemas que caracterizan a la educación mexicana hasta ahora y de los que hacemos su revisión en el capítulo segundo: la centralización y la burocratización que ausenta a los ciudadanos en la toma de decisiones educacionales.

De esta forma, abordamos los últimos apartados del capítulo, para explicar que los problemas antes enunciados no terminan con la finalización del ciclo que cubre el Estado de la Revolución de 1910 (1910-1982), cuyas políticas se orientan al establecimiento de una sociedad justa, libre y educada al amparo de las masas obreras y campesinas. Esto es, describimos que al arribar al poder nacional en 1983 un grupo de políticos representantes de las élites económicas, al dar curso a sus estrategias de reforma del Estado en México, implementan políticas que en el caso de la educación, sus objetivos son erradicar el centralismo y la burocratización en el sistema educativo, anunciando que a partir de aquellas los ciudadanos contarían con una decidida participación, lo cual se observó –y este análisis lo hicimos en el capítulo segundo- más como una estrategia de reestructuración del Estado, que implicó una nueva relación del Estado con los sujetos políticos -los Estados de la Federación y los Municipios- y con los ciudadanos.

El Capítulo Cuarto expone la implementación de la política de la federalización en la educación básica en Guanajuato, que incluye el programa de la participación social en la educación del mismo nivel. A este propósito, detallamos la experiencia del gobierno del estado para aplicar un proyecto propio y adecuado a las necesidades regionales, basándose en la soberanía de la entidad federativa y articulado de manera impecable con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por el apego del proyecto a los principios de la gestión educativa, al proponerse una mayor autonomía e involucramiento en las decisiones educacionales por los sujetos a los que se trasladan las capacidades decisorias desde el poder central (federal).

Los apartados que exponemos en el capítulo, además de describir los logros del proyecto del gobierno del estado de Guanajuato en la educación básica, exponen también los conflictos que llevan a su frustración, principalmente en los objetivos de planear la educación con apego a la autonomía, y en segundo lugar de descentralizar los servicios educativos hasta los municipios. También exponemos que –contradictoriamente-, de tales experiencias se genera un nuevo centralismo

educativo con la reestructuración del aparato burocrático en el gobierno de la propia entidad federativa. Lo anterior se sucede con las políticas y programas establecidos por el gobierno del estado en el período de 1989 a 1995 y luego en el segundo, de 1995 al año 2000.

Uno de los logros que exponemos es la confección del programa de la participación social, el cual es implementado en los años de 2000 al 2006 y del que exponemos con los apartados siguientes: la revisión de la Ley de Educación del Estado de Guanajuato, enfocándola sobre la Participación Social en la Educación. En la revisión nos guiamos por un conjunto de indicadores que nos posibilitaron determinar el grado de participación social en la educación desde el punto de vista legal. Se precisa que esos indicadores se enfocaron en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación y en los Consejos Escolares de Participación.

En otro apartado presentamos el análisis del grado de participación desde el punto de vista social, al precisar en la exposición cuál es la participación real de los Sujetos que conforman los Consejos, tanto los Municipales como los Escolares. A este fin, recuperamos las entrevistas que se hicieron en el trabajo de campo, haciendo una reconstrucción de las narrativas de los Sujetos entrevistados.

Por último, apuntamos las conclusiones y prospectivas. De las primeras, señalamos aquellas proposiciones que nos muestran las lecciones más relevantes desprendidas de las exposiciones presentadas en los capítulos. En cuanto a las prospectivas, es necesario aclarar que, si bien en éstas puntualizamos cómo van evolucionando en el período posterior al estudio (2006-2012) las cuestiones que exploramos en el período 2000-2006, presentamos una prospectiva para el futuro próximo en el período de 2013-2018, en razón a una serie de tendencias/fenómenos que detectamos entre el magisterio de educación básica en los últimos meses de 2012, los cuales se generaron en el ámbito de los Consejos de Participación Social en la Educación, tanto en los Municipales como en los Escolares.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 La tarea previa en la investigación: el análisis lingüístico

El tema de esta tesis referido a la “participación social en la educación”, nos lleva al análisis del papel que desempeñan los procesos participativos de la sociedad en México en el marco de las políticas públicas, y en este sentido, es necesaria su ubicación en los procesos de reforma del Estado realizados en nuestro país, en los que son de importancia observar que en ellos la instancia estatal ha reducido su presencia tanto en el ámbito económico como en el social, al mismo tiempo que se ha incrementado el interés de la sociedad civil por participar en los procesos de políticas públicas en contextos de democratización creciente.

Como una forma de ampliar los márgenes de la discusión del tema, hay que agregar que en la observación de los procesos participativos de la circunstancia mexicana, éstos se han reforzado por la promoción que de los mismos han asumido diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En México, llama la atención que durante las últimas décadas, para enfrentar los problemas de desigualdad, exclusión y pobreza, se haya insistido en una convocatoria para el proceso de las políticas sociales basándolas en los derechos exigibles por la ciudadanía, uno de los cuales es la participación activa de la misma en los procesos de formulación, implementación y evaluación de dichas políticas.

Las razones de la exigencia son múltiples y diversas, pero todas buscan contribuir a la cooperación que cada día parece más imprescindible entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, para hacer factible esta cooperación, se requiere del diseño de canales y el desarrollo de capacidades de diálogo e interlocución (capacidad institucional, política y administrativa) sobre la base de valores cívicos y éticos

compartidos, que permitan el desarrollo de capital social²⁵ y los procesos de empoderamiento ciudadano²⁶, y que, al mismo tiempo, promuevan la gobernanza²⁷ mediante la toma de decisiones en las que participe un amplio espectro de ciudadanos interesados.

A poco más de veinte años de la inserción de la participación social y ciudadana en el ámbito público, llama la atención que hoy, como en aquellos años²⁸ ya no nada más desde el poder público, sino desde una creciente exigencia social se convoque a participar para configurar las decisiones que se toman al enfrentar los problemas de la sociedad en México. Por tanto, resulta necesario en esta investigación, el considerar esos dos momentos históricos, que como ejes, nos sirvan para el análisis de nuestro objeto de estudio en los capítulos correspondientes.

²⁵ Para Xosé Carlos Arias y Antón Costas el “capital social” de una comunidad “incluye un conjunto de pautas y normas de conducta ciudadana que tiende a permanecer en el tiempo y que incorpora las tradiciones de cultura cívica, tendencias al asociacionismo y la voluntad de incorporarse en proyectos colectivos que existe en cada comunidad” (2001:39-40).

²⁶ Ivonne Acuña define el empoderamiento ciudadano como el “el incrementar la capacidad para el ejercicio del poder de los integrantes de los grupos menos favorecidos, de forma que esto les permita tener acceso a los recursos necesarios para sostener y mejorar sus vidas” (Acuña, 2006:3)

²⁷ En virtud de la entrada que hacemos al tema de la tesis, es necesario que expliquemos los significados de gobernanza. Así, podemos decir, que se trata de una categoría de uso relativamente reciente, existiendo de ella varias definiciones. La primera a considerar es la de su principal introductora, Renate Mayntz, quien señala que “actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Canto Chac, 2008:16). Para Luis Aguilar, *gobernanza* hace referencia a “la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno” (Aguilar, 2006:80). Para la CEPAL, la expresión tiene un sentido más técnico, si bien se relaciona con la legitimidad: “Gobernanza es entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad”. Según Canto Chac, este significado se asume como “gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder”(CEPAL, en Canto Chac, 2008:16)

²⁸ Nos referimos a los años del período gubernamental del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) cuyo régimen de gobierno emprendió un proceso de reestructuración económica y de las estructuras estatales, introduciendo en “la relación gobierno-sociedad como centro de las políticas públicas, visiones gerenciales que empezaron a predominar en la administración pública. Estas visiones limitaron la reforma del Estado a la sola incorporación acrítica de los desarrollos realizados en la administración privada, reduciendo la gobernanza a un solo enfoque, en el que se minimizó la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia” (Canto Chac, 2008:10).

Empezamos el primer capítulo de esta tesis preguntándonos ¿qué entendemos por participar?, ¿cómo se relacionan democracia y participación?, ¿qué beneficios aporta la participación y qué resistencias e intereses tiene que enfrentar?

Las preguntas, formuladas con un carácter cuestionador (Hidalgo, 1991:83), nos acercaron al tema referente a la participación social en la educación y pensándolas en los términos del tema convocado, nos remitieron a examinar una de las políticas más importantes para consolidar la democracia y el futuro del país. Esa política es la federalización educativa emprendida desde 1992 y que los gobiernos posteriores han continuado hasta ahora en sus trazos fundamentales, como son “la reorganización del sistema de educación básica, la disponibilidad de canales e instrumentos para incluir la participación social en la educación y la revalorización del magisterio” SEP, 1992^a:9). Tal política se implementó frente a la crisis del sistema educativo caracterizada por la baja calidad y el burocratismo del aparato administrativo, que según las autoridades ya hacía inmanejable el sistema (SEP, 1992^a:3).

Sus implicaciones pueden resaltarse si notamos que con el diseño e implementación de esas políticas a lo largo de poco más de quince años, se ha reestructurado “el mapa de poderes en la educación”²⁹, en el que se incluyen nuevos actores, otros actores tienen nuevas competencias, otros más aumentan su capacidad para orientar las políticas y otro en especial decide la configuración de ese mapa, dando como resultado un nuevo modelo de organización del sistema, en el que lo original desde el punto de vista democrático en la educación (Guttman (2001:30) es incluir la participación de los padres de familia y de la comunidad en todas las instancias de decisión -escuela, localidad, Municipio, Estado- con el fin de establecer una distribución más amplia del poder educativo³⁰.

²⁹ La expresión es de Gimeno Sacristán en *Poderes inestables en la educación*, Ediciones Morata, 1999:265.

³⁰ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica puntualiza dos medidas fundamentales: la transferencia del Poder Ejecutivo a los estados, de todos los servicios educativos del nivel básico, que hasta antes de 1992 había venido dirigiendo el Poder Federal. Esta medida implicó desde el punto de vista de la distribución del poder, su desplazamiento al fortalecer a los Estados aumentando el ámbito de su jurisdicción, su autonomía y sus recursos, en busca de un nuevo equilibrio entre ellos y la Federación. La otra medida y que también implicó un desplazamiento del poder educativo fue alentar e incrementar la participación de la comunidad y de los padres de familia en los procesos educativos y en sus instancias organizativas y políticas de la educación.

En su momento, al aparecer ante la sociedad la nueva política educativa, el modo como se configuró el mapa de poderes en la educación, movió a la duda y a la adopción de una actitud propositiva ante las medidas anunciadas, pues, si en la historia de la educación pública desde 1921³¹, la formulación de la política educativa y sus prácticas organizativas habían dependido de un poder inaccesible a la sociedad, cómo ahora

“Paradójicamente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, emanado de un poder concentrado, se propone generar la desconcentración de ese mismo poder... ¿Será esto el principio de una educación democrática? Puede creerse, y hay que trabajar en esta dirección (...) Es urgente democratizar el poder sobre la educación, como sobre los demás aspectos de la vida nacional. La democracia no son sólo los episodios electorales, sino una relación activa entre gobernantes y gobernados en las decisiones cotidianas. Por eso es bienvenido este Acuerdo que permitirá, si se cumple, que el poder educativo que afecta a millones de alumnos de educación básica y a sus familias, se distribuya hacia los Estados y municipios, se comparta con la sociedad civil y sea ésta quien lo controle” (Latapí, 1996:44).

³¹ Una situación excepcional se sucede en los momentos previos a la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 por José Vasconcelos, cuando éste recibe el encargo del Presidente Álvaro Obregón (1/XII/1920-30/XI/1924), de establecer una secretaría de educación federal responsable de impulsar la educación en todo el país. La iniciativa de Vasconcelos apoyada por Obregón, venía de que para ambos era necesario crear un ministerio que se ocupara de la educación en todo el país, pues no había instancia federal que así lo hiciera, como efecto de las disposiciones de la Constitución de 1917, que responsabilizaban a los municipios del financiamiento de la educación primaria, sin reparar en su precaria situación financiera, lo que hacía difícil el cumplimiento del servicio educativo. La iniciativa de Vasconcelos es presentada a la Cámara de Diputados como proyecto de ley, acompañándolo del proyecto de reformas a la Constitución. De él, por ahora nos interesa resaltar que el proyecto preveía la participación social mediante la formación de consejos de educación integrados democráticamente, en los niveles de localidad (en los mayores de 500 habitantes), distrito, estado y nación. Estos consejos serían cuerpos consultivos y de supervisión, pero en pocos años deberían llegar a ser ejecutivos. Se estipulaba, (artículo 35) que los estados organizarían su sistema escolar procurando que a la mayor brevedad posible la suprema autoridad en materia de Educación en cada estado quede en manos del consejo de Educación; en cambio, el Consejo Federal no tendrá más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de medidas y programas, a fin de orientar la acción de la Secretaría en materia de educación pública. Se preveía además que “si los consejos comienzan a funcionar de una manera vigorosa y atinada, muy pronto llegará el día en que ejecutarán todas las facultades y se habrá logrado independizar la educación pública, poniéndola en manos de los consejos” (...) “De esta suerte, si se medita cuidadosamente la presente ley, se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano está destinado a remplazarlo totalmente” (Carbó, 1981, citada por Alberto Arnaut, 1998:151). Empero, el Congreso no aprobó el proyecto de Vasconcelos; estableció sí la Secretaría de Educación Pública, pero los términos constitucionales que la crearon la orientaron a que funcionara como promotora de la organización de un sistema educativo nacional y como un órgano centralizador de las atribuciones normativas y operativas de dicho sistema.

El modelo de organización del sistema educativo a partir de los años de 1992-1993, que es cuando se formula el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y se establece el marco normativo para su regulación, respectivamente, pone el acento en la transferencia a los estados de la República de los servicios educativos del nivel básico; esta medida es acompañada por un proceso administrativo (SEP, 1992a:4) para su ejecución y articulada a ésta, se perfilan en *El Acuerdo* los canales o medios que se proponen para incorporar la participación en la educación, los que consisten en la instauración de Consejos para la Participación Social en la Educación, considerados para establecerse uno en cada entidad federativa de las que componen la República, uno en cada Municipio de los 2439 existentes y uno por cada plantel escolar del nivel básico, es decir, uno por cada escuela preescolar, primaria y secundaria de todo el país³². Hacia 1993, el Congreso legisla sobre ambas medidas quedando así como mandato para su aplicación con la Ley General de Educación (SEP, 1993:49-94).

A partir de entonces, las medidas de política educativa se empezaron a aplicar construyendo una nueva configuración del sistema educativo en su nivel básico; empero, a los pocos años al poner la atención en el devenir de su reorganización (con su carácter de descentralización o federalización), aparece un fenómeno cuyas peculiaridades nos hacen ver –paradójicamente– el surgimiento de una nueva centralización. Esto significó que en las políticas federalizadoras impulsadas desde 1992, las instancias de autoridad hacia las que se delegan las decisiones, están “recentralizando” el poder educativo al convertirse las autoridades estatales (las de los estados de la República) en las únicas instancias con capacidad de decisión en la conducción educativa en su jurisdicción e impidiendo la participación de los otros sujetos políticos y sociales convocados en el discurso político de la educación³³.

³² En el ciclo escolar 1992-1993, había 51,554 jardines de niños, las escuelas primarias sumaban 85,249 y de escuelas secundarias se contaron 20,032. Fuente: *Perfil de la Educación en México* (SEP, 1999:24-25).

³³ El fenómeno de la “recentralización” en la conducción del proceso político-administrativo de la educación, es observado al investigar las experiencias de reorganización de los sistemas escolares estatales que se fundamentan en *El Acuerdo* en seis entidades federativas del norte del país: Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Coahuila y Tamaulipas. Cf. Víctor A. Espinoza Valle (coordinador) *Modernización Educativa y Cambio Institucional en el Norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México, 1999, p.14.

Aún así con estas observaciones, el discurso de la federalización educativa que aparece en el esquema técnico que lo complementa (SEP, 1992^a) tiene aspectos a resaltar. Uno de ellos articulado con la participación social en la educación, es la concepción sobre la relación educación-territorio. Con esto queremos decir que en el discurso que justifica teóricamente la reorganización del sistema educativo, está presente la vinculación entre educación y territorio (físico, económico, político, social) a través de la conducción de las autoridades locales sobre el conjunto de escuelas del nivel básico (SEP, 1993:59,64,84,85). Con este planteamiento, surge, por una parte, un sistema escolar en cada estado bajo la administración de sus autoridades y por otra parte, el gobierno municipal es incorporado en ese nuevo modelo de organización escolar y en el modelo de organización de la participación, al encargárseles a sus autoridades la canalización de la participación social con la responsabilidad de instaurar los Consejos Municipales de Participación.

Empero, esa perspectiva política que incorpora al gobierno municipal en la propuesta para conducir los servicios educativos, abarca también a los profesores, directivos y a los padres de familia, al apelar en el caso de los primeros, al ejercicio responsable de su profesión; en los segundos, a una participación activa en los asuntos concernientes a la función escolar a través de los Consejos de Participación. Para unos y otros se busca que desde los ámbitos de organización educativa que tocan al municipio, hasta las escuelas mismas, la educación, en tanto que proceso sistemático se asuma como un problema colectivo sobre el que se juega buena parte del futuro de la comunidad local (SEP, 1992^a:6).

De acuerdo con lo expuesto, puede asentarse que el proceso de federalización educativa en México como medida descentralizadora³⁴, tiene como complemento en la estrategia político-administrativa, la instrumentación de los canales para incorporar

³⁴ La reseña internacional sobre la descentralización de Egon Montecinos (2005:73) distingue de ella dos tipos: la desconcentración y la delegación. La primera consiste en la representación de la autoridad central en regiones más pequeñas y la facultad de prestar servicios. Esto significa una forma limitada de descentralización, ya que se mantiene el poder y la facultad de tomar decisiones en los órganos centrales. La segunda se refiere a la delegación de poder y licencia para la toma de decisiones de un aparato central a otros en los estados o regiones. En el caso de México, la desconcentración fue una medida que la anticipó desde los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y de Miguel de la Madrid (1983-1988).

la participación de las familias y de los sectores sociales en las decisiones que conciernen a las escuelas y sus agentes. De ambos procesos, el primero es el que ha recibido más atención en términos de investigar sus alcances institucionales³⁵, no así el segundo, del cual en la literatura especializada en México apenas si registramos dos trabajos³⁶, que nos sirvieron para fijar la entrada al desarrollo de esta tesis y nos lleva a partir en nuestro estudio por las interrogantes planteadas, tomándolas en el desarrollo de nuestras perspectivas por la primera cuestión.

La *participación social en la educación*, como programa componente de la política educativa emprendida en México a partir de 1992³⁷, alude a un proceso de organización de las representaciones de diversos sectores sociales e instancias educadoras y de los padres de familia para intervenir en el nivel básico de la educación. Sin embargo, al intentar la precisión de sus significados en las primeras tareas del trabajo, nos topamos con dificultades para formar su concepto pues la expresión encerraba ambigüedades. Algunas de éstas se presentaban al utilizar con respecto a una persona la expresión “participar”, en la que su significado es “formar parte de”, pero al aplicarla a la sociedad, no se aclara con qué finalidades, a nombre de qué causas ni con qué representación.

³⁵ Víctor Alejandro Espinoza Valle (coordinador) *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, 1999:14. En esta obra, la federalización educativa se considera como “un proceso inconcluso más cercano a la desconcentración administrativa, con la que la federación se reserva el control de las políticas sustantivas y los recursos económicos y delega la administración del sistema a las entidades”.

Ma del Carmen Pardo (coordinadora) *Federalización e innovación educativa en México*, 1999:28. Las investigaciones que se presentan en este libro, con sus resultados nos alertan más de lo que falta por hacer para evitar que la descentralización educativa quede limitada a los aspectos administrativos, manteniéndose la brecha entre éstos y los pedagógicos, y aún más, llevan a poner la atención en “lo que queda pendiente para las entidades federativas al lograr no sólo integrar sino organizar y gestionar un nuevo sistema educativo local”, en tanto que éste, “representa un espacio de mayor autonomía para los estados”, (puesto que) “el margen de la innovación para incrementar la calidad de la educación básica, está dado justamente en ese espacio”

³⁶ Norma Ilse Veloz Ávila, *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)*, Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 2003, 438 pp.

³⁷ En el año de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), contando entre los actores que concurren a signar el documento: La Secretaría de Educación Pública como representante del Poder Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados de la República como los representantes de las Soberanías estatales, y la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional como representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el texto del ANMEB no se menciona el concepto de “descentralización” ni el de “federalización”, sólo se alude a la “reorganización” y a la “transferencia” de los servicios educativos hacia los gobiernos estatales. Sin embargo, los signantes del *Acuerdo* usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de “federalización” para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un nuevo “federalismo educativo”.

En la educación, el término implica aspectos que pudieran parecer loables, pero también otros que son cuestionables; así, es participación la colaboración del padre de familia con el profesor ayudando al niño en casa; participa también la madre que trabaja y exige responsabilidad al docente para atender a su hijo y es participación la de los maestros que protestan en las calles por los bajos salarios que perciben.

Para superar las ambigüedades de la frase pero también para evitar los significados chatos de los términos oficiales y acceder a una expresión que pudiésemos formular como un proceso de formas definidas con contornos y significados precisos, fue necesario abocarnos a esta tarea dilucidándola primeramente en términos del uso de la investigación científica como recomienda Sartori (2006:26^{ss}) a quienes pretenden investigar en el campo de las ciencias sociales.

Lo anterior presentó dos cuestiones. La primera, referente al uso de un lenguaje que posibilitara el tratamiento del problema a construir. La segunda nos remitió al método a aplicar para producir los conocimientos abocados a la explicación del problema.

De la primera cuestión, retomando a Sartori para tratar el objeto de estudio, adoptamos el lenguaje comúnmente llamado científico, en tanto que éste es el instrumento que sirve para pensar y expresar las ideas que vamos construyendo. Ese lenguaje, como los de todas las ciencias, es crítico y especializado y se arriba a él por la corrección del lenguaje corriente. Así, los lenguajes de la ciencia son críticos en el sentido de que fueron contruidos mediante la reflexión sobre el instrumento lingüístico del que se valen; son especializados en el sentido de que cada disciplina tiende a crearse un lenguaje ad hoc, adaptado especialmente a los problemas que se propone.

Con esta base, en nuestra tesis puntualizamos dos de las tres características que el autor toma en cuenta para expresar con un lenguaje científico el objeto de estudio de

la investigación social³⁸. En primer lugar, hay que ser precisos y definir los significados de las palabras; de esta forma, para constituir un lenguaje crítico y especializado se requiere establecer de un modo explícito y unívoco el significado de todos los términos fundamentales del campo de intereses de que se trata. En el pensamiento crítico, la precisión del lenguaje es esencial. Utilizar una palabra en vez de otra tiene importancia y usar impropriamente un cierto término, equivale a equivocar el concepto.

En segundo lugar, crear nuevas palabras. Si pretendemos fines heurísticos, una vasta nomenclatura nos simplifica y clarifica. Por eso podemos crear palabras nuevas, neologismos. Cuanto más extenso es un vocabulario, más permite discursos precisos. Además, las palabras nuevas identifican realidades nuevas. Cada palabra nueva ensancha nuestra capacidad cognoscitiva, en extensión y en profundidad.

Si retomamos la tarea de distinguir las acepciones de la participación social en la educación, asumiéndola desde el análisis lingüístico, revisamos la palabra participar que es un verbo cuyo significado es “tomar parte en algo, compartir, tener en común una cualidad particular, carácter, tener ingerencia en alguna actividad junto a otros” (Larousse, 2003:770). A esta acepción le sobrevienen otras pues si el que participa forma parte de un grupo, puede tener o no capacidad para decidir o ejecutar lo que compete al grupo del que forma parte, por lo que podemos precisar que el término participación referido a la sociedad y enfocado a las acciones organizativas de los hombres (cuya acción afecta e involucra a todos los miembros de una comunidad) puede tener cuatro significados que se enuncian a continuación:

-La participación es tomar parte en la conducción de la sociedad, principalmente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan (Zamarrón, 2006:11).

³⁸ De las características enunciadas por Sartori, no consideramos aquella que el autor señala como la estipulación de reglas precisas de sintaxis lógica, la cual consiste en fijar y tener firme la regla del proceso demostrativo. La razón que nos lleva a dejar de lado este punto, obedece a que en la producción del discurso que configura esta investigación, no seguimos un patrón argumental constante y coherente en tanto que no seguimos un método único para darle la validez demostrativa, puesto que nos basamos en un conjunto de actividades procedentes de diversas disciplinas científicas y académicas cuyas tendencias en la sociedad contemporánea nos revelan la emergencia de un nuevo modo de producir el conocimiento, modo al cual nos atenemos siguiendo a Gibbons (1997:7).

-Participar es condición necesaria para que exista la democracia, entendiéndola desde la práctica electoral que confiere la representación primaria a un gobernante, hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública como militar en organizaciones partidistas, fomentar la organización vecinal, propiciar la defensa de los derechos de las minorías, involucrarse en la responsabilidad de atender la educación formal de los hijos.

-Se considera la participación un valor objetivo constitutivo de la convivencia democrática y plasmada en las instituciones para inspirar los comportamientos ciudadanos.

-La participación es una actitud subjetiva de los ciudadanos basada en conocimientos y vivencias favorables a los procesos democráticos.

Otra nota en el análisis lingüístico es la que da Savater, al referirse con la participación a una actitud del hombre que busca en los otros un acuerdo para organizar entre muchos lo que les afecta. A esa actitud la denomina política e implica una acepción que ha perdurado desde la antigüedad griega hasta hoy: la necesidad de establecer acuerdos en una comunidad, ya que de éstos depende la armonía en acción de la vida de las personas. El despliegue de esa actitud, requiere de disciplina y diálogo por todos, llevándolos a planear el presente y el futuro de muchos a través de la creación de instituciones, leyes, formas duraderas de administración, lo cual conlleva la activación de mecanismos que son complicados en tanto que resultan de interacciones con individuos que son distintos unos de otros (Savater, 1993:11^{ss}).

La participación también se puede entender como un instrumento, medio, estructura, técnica; empero, por debajo o dando sentido a todo eso, la participación es una manera de entender las relaciones humanas, un modo de enfrentarse a la verdad, un esquema vital, un modo de percibir y sentir; es una nueva manera de entender y solucionar los problemas y los conflictos (Pascual Pacheco, 1988:37).

La participación como actitud política ya caracterizada como interacción entre los sujetos en el ámbito de organizar su convivencia, se extiende hasta el espacio institucional de la educación, el cual no es ocupado por los maestros como su ámbito exclusivo de intervención, pues en el acto de educar hay la ingerencia de los padres y de otras instancias sociales y políticas, lo cual nos lleva a discutir y a dilucidar en esta tesis el papel que desempeñan los padres de familia y esas otras instancias como las autoridades municipales y el sindicato de maestros en el sistema educativo mexicano y su participación en las prácticas desarrolladas en el mismo, de modo que aclaremos cómo se ha configurado el nuevo mapa de poderes en educación.

El ocuparnos de esta tarea obedece a la necesidad de observar que, en el contexto de las grandes reformas educativas en México promovidas desde principios de los noventa con el régimen de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se sucedieron una serie de cambios en la capacidad de decisión sobre determinados aspectos del sistema educativo y sobre sus prácticas, propiciando una nueva distribución de la legitimidad de intervención para proveer de dirección al sistema escolar. Se trató de un cambio en las políticas educativas emprendidas hasta entonces en nuestro país. A esas políticas se les asignó primero, el nombre de modernización educativa y posteriormente el de federalización educativa.

Dos de los componentes estratégicos de la política educativa iniciada en 1992, son la descentralización del sistema educativo y la participación social en la educación³⁹.

El primer componente aparece con la denominación de reorganización del sistema educativo en el nivel básico, puntualizando con él, la transferencia hacia las entidades federativas de los servicios educativos de ese nivel⁴⁰, comprendiendo en el proceso la entrega de los bienes muebles e inmuebles, las plazas docentes y los recursos humanos y financieros para su administración.

³⁹ Los otros componentes son: la renovación de los contenidos escolares y la revalorización de la figura del maestro.

⁴⁰ En México, la educación básica comprende los niveles de educación preescolar con una duración de tres años, la educación primaria con un período formativo de seis y la educación media o secundaria que dura tres años.

1.2 Sustento de la investigación en el nuevo modo de producción de conocimientos

Esta investigación tiene su origen en la necesidad de develar las tramas que se suceden en el campo de la educación pública, específicamente en los espacios de la interacción Sociedad-Estado, diseñados desde sus instancias técnicas para instrumentar la participación social en la conducción del proceso educativo. Su abordaje requirió atender los planteamientos de Gibbons (1997:11^{ss}) al advertir la serie de cambios que se suceden en el modo de producción del conocimiento en el mundo actual, cuyo ámbito se ocupa de las ciencias sociales y las humanidades, así como de la ciencia y la tecnología. Dice el autor que en ese ámbito

“Se han identificado una serie de atributos que sugieren que empieza a cambiar la forma en que se está produciendo el conocimiento. En la medida en que esos atributos se dan a través de una amplia variedad de actividades científicas y académicas, y persisten a través del tiempo, puede decirse que constituyen tendencias en la forma de producir el conocimiento (...) Estas tendencias suponen, no individualmente, sino en su interacción y combinación, una transformación en el modo de producción del conocimiento”.

En esa transformación se distinguen dos modos de producción del conocimiento, de los que en el primero se ubica el conocimiento tradicional, llamado como *modo 1*, generado dentro de un contexto disciplinar, fundamentalmente cognitivo⁴¹; luego, el mismo autor señala como conocimiento del *modo 2* el que viene creado en contextos transdisciplinarios sociales y económicos más amplios y emerge junto al primero sin desplazarlo por completo, aunque sí estableciendo diferencias en casi todos los aspectos. Es en este último en el que basamos nuestro trabajo de investigación, para lo cual repasamos algunos de sus atributos, de tal manera que se advierta la justificación del modo que adoptamos.

⁴¹ Con el término *modo 1*, Gibbons y otros, se refieren a una forma de producción de conocimiento, a un complejo de ideas, métodos, valores y normas que ha crecido hasta controlar la difusión del modelo newtoniano a más y más ámbitos de investigación, para asegurar su conformidad con aquello que se considera como una práctica científica sana. Para muchos, en tanto que su práctica todavía está vigente, el modo 1 es idéntico con lo que se quiere dar a entender por ciencia y sus normas cognitivas y sociales determinan qué se considerará como problemas significativos, a quién se le debe permitir practicar la ciencia y qué constituye la buena ciencia (Gibbons et al, 1997:13).

Atender al desarrollo de la investigación requirió optar por ese nuevo modo de producción del conocimiento, tomando en cuenta que para la solución del problema, en primer lugar había que explorar el contexto, que se aparecía diverso y complejo; luego, la solución debía organizarse alrededor de una aplicación concreta. Las razones de esta opción radicarón en que desde el modo 2, es posible acceder a los objetivos enunciados para la investigación al poner en juego una más amplia gama de consideraciones si se le comparaba con las ofrecidas en el modo 1⁴².

Así, en nuestro caso y siguiendo el modo 2, la situación a explorar y los conocimientos a obtener, se persiguen por su utilidad no únicamente al investigador en sus propósitos docentes y de gestión académica, sino que se tiene la pretensión de que sirvan a los tomadores de decisiones en el gobierno, pero más en general que sean útiles a la sociedad.

Dice Gibbons que “ese imperativo está presente desde el principio en el modo 2”, esto es, “el conocimiento se produce siempre bajo un aspecto de negociación continua y no será producido a menos y hasta que se incluyan los intereses de los diversos actores”.

En nuestro caso, la producción del conocimiento resulta de un proceso en el que operan factores provenientes no nada más del ámbito gubernamental al que normalmente se atiende con el quehacer investigativo especializado de las instituciones de educación superior, sino que hoy las fuentes que se lo demandan tienen su origen en diversas instancias de la sociedad civil, las que reclaman ser consideradas como contexto de aplicación y de difusión del conocimiento; por ello Gibbons señala que en este modo “hablamos de conocimiento socialmente distribuido”(1997:15^{ss}).

⁴² La desventaja de seguir el modo tradicional de producción de conocimiento radica en que la solución del problema se lleva a cabo siguiendo los códigos de práctica relevantes para una disciplina en particular, lo que puede reducir el horizonte de búsqueda de explicaciones al problema.

Un segundo conjunto de atributos que asumimos del modo 2, es el referido a la transdisciplinaridad, la cual conlleva a que “la investigación sea guiada por un consenso especificable relativo a una práctica cognitiva y social apropiada”, enfatizando que ese consenso es condicionado por el contexto de aplicación que evoluciona con él. Los determinantes de una solución potencial suponen la integración de diferentes habilidades en una estructura de acción propiciando que el consenso quede sólo provisionalmente en tanto que depende de lo bien que se adapte a las exigencias impuestas por el contexto específico de aplicación. Así, “la configuración de la solución final estará normalmente más allá de cualquier disciplina individual que contribuya a la misma”.

Es importante que enfoquemos dos de las características de la transdisciplinaridad que sugieren una fortaleza para el desarrollo de esta investigación, las cuales se centran en observar que los resultados de la misma se comunican a aquellos que han participado en el curso de su elaboración y, de ese modo, la difusión de los resultados se logra inicialmente, en cierto sentido, en el mismo proceso de su producción. La difusión posterior de esos resultados la realizamos principalmente en la medida en que posibilita abordar nuevos contextos de los problemas explorados, antes que mediante la información de los resultados a través de congresos de investigación o revistas profesionales.

La otra característica de la transdisciplinaridad que se toma es su dinamicidad, esto es, la capacidad de solución de problemas en movimiento, lo cual significa que una medida concreta aplicada en una situación, puede convertirse en una perspectiva desde la cual se posibiliten avances posteriores; empero, de ese conocimiento resultante no podemos predecir con precisión dónde y cómo lo volveremos a utilizar; pero de lo que sí cabe esperar, es la posibilidad para construir soluciones en tanto que consideremos “la interacción cada vez más estrecha de la producción de conocimiento con una sucesión de contextos de problemas”.

En el mundo contemporáneo, la conciencia sobre la variedad de formas mediante las que los avances en ciencia y tecnología pueden afectar el interés público, ha incrementado el número de grupos que desean influir sobre el resultado del proceso de investigación.

En nuestro país y en el caso de los científicos sociales que se ocupan del estudio de la educación no se está ajeno a esta circunstancia, reflejándose en la necesidad de acudir a la participación de especialistas diversos para la integración de los proyectos y para su realización. Hoy en día, se acude para la integración de los equipos de investigación o a la consulta especializada, con sociólogos, psicólogos, politólogos, médicos, ingenieros, economistas y empresarios, porque así lo requiere la naturaleza del problema y con ello se hace presente otra de las características a tomar en cuenta del modo 2 de producción de conocimiento, esto es, se genera la conciencia de la necesidad de participar en el proceso de producción del conocimiento, lo que se refleja no sólo en la interpretación y difusión de los resultados, sino también en la difusión del problema y en la determinación de las prioridades de investigación.

Para ampliar la referencia de esta característica del modo 2, dice Gibbons que:

“Un número creciente de grupos de interés y de los llamados “preocupados”, están exigiendo una representación en la determinación de la agenda política, así como en el posterior proceso de toma de decisiones. En el modo 2, la sensibilidad hacia el impacto de la investigación está presente desde el principio. Forma parte del contexto de aplicación; (y trabajar en este contexto) aumenta la sensibilidad de los científicos ante las más amplias implicaciones de lo que están haciendo. Funcionar en el modo 2 hace que todos los participantes sean más reflexivos. Ello se debe a que el tema sobre el que se basa la investigación no se puede contestar sólo en términos científicos y técnicos. La investigación hacia la resolución de este tipo de problemas tiene que incorporar opciones para la aplicación de las soluciones, y éstas afectarán inevitablemente a los valores y preferencias de diferentes individuos a los que se ha considerado como tradicionalmente al margen del sistema científico y tecnológico. Ahora en cambio, pueden convertirse en agentes activos en la definición y solución de problemas, así como en la evaluación del rendimiento” (1997:19).

1.3 La adscripción de la investigación en el conocimiento de la educación

En concordancia con el modo 2 de producción de conocimientos, esta investigación se elabora sustentándola en una concepción de la ciencia como un quehacer cuya tarea es construir conocimientos que sirvan para aplicar en un contexto del momento presente. Acceder a esta postura requirió hacer una inicial distinción de los dos grandes ámbitos de la realidad en la que tradicionalmente se ha buscado

“Descubrir las relaciones y la esencia de los fenómenos naturales, establecer las leyes que los rigen y contribuir a la aplicación práctica del conocimiento de las leyes, las fuerzas y los elementos de la naturaleza” (y)...“Aumentar y mejorar los conocimientos acerca del hombre, su cultura y vida en la sociedad, incluyendo la aplicación de estos conocimientos a la solución de problemas sociales y humanos (CONPES, 1991:65).

Con ese planteamiento se señalan los dos ámbitos problemáticos a los que se aboca el quehacer de los científicos: el que se refiere a las fuerzas y elementos de la naturaleza y el del estudio del hombre que incluye la cultura que crea, su vida en sociedad y su educación. De ellos, es el segundo en el que adscribimos nuestro trabajo asumiéndolo desde el modo 2 que distingue Gibbons (1997:7), en el sentido de realizar acciones cuya aplicación sea en contextos específicos, disponiéndolas desde una pluralidad de enfoques disciplinarios en tanto que en la construcción del objeto de estudio que localizamos en el espacio educativo formal, hacemos converger varias concepciones teóricas de la educación, la sociedad, la teoría política, la administración educativa y la historia de la educación en México.

Empero en esta demarcación que nos lleva a localizar el objeto de estudio tomando como punto de origen el examen de las decisiones educativas, requiere para su análisis el planteamiento de una teoría de la educación a la que nos adscribimos después de haber aclarado una cuestión previa como requisito para su adopción. A este fin, empezamos por reconocer siguiendo a Rodríguez Martínez (2006:1^{ss}) que “en tanto que la Teoría de la Educación es parte del conocimiento de la Educación (...), según sea este conocimiento la Teoría de la Educación será entendida de una u otra forma”. De acuerdo con esta premisa, dice nuestro autor, “entendemos que la educación como objeto de conocimiento no fue entendida siempre del mismo modo,

por tanto, las diferentes formas de entender la educación producirán distintos tipos de conocimiento de dicha realidad y estos distintos tipos de entender el conocimiento de la educación dan lugar a diferentes maneras de construir la Teoría de la Educación”.

Para desarrollar su postura, Rodríguez Martínez (1993:2) cita a Touriñán (1987^a) al seguir su Modelo de Crecimiento del Conocimiento de la Educación, del que se retoma entender la evolución del conocimiento educativo a la manera de los organismos vivos, los cuales se autorregulan y se transforman para adaptarse a las cambiantes circunstancias del medio.

De acuerdo con ese modelo,

“El conocimiento de la educación crece, dando un determinado tipo de respuestas (conocimientos de la educación) en función de cómo se entienda la educación como objeto de conocimiento, es decir, que las respuestas se adaptarán a la tendencia de las tres (formas diferentes de entender la educación como objeto de conocimiento, de entender la educación como ámbito de realidad) que elija el especialista en el campo educativo” (Rodríguez Martínez, 2006:4).

Así, en este modelo, se pueden distinguir tres corrientes en la evolución del conocimiento de la educación, las cuales tienen su denominación según la consideración que hacen de la educación como objeto de conocimiento, del modo como los presenta Rodríguez Martínez, siguiendo a Touriñán (1987^a):

- a) Corriente marginal o experiencial.
- b) Corriente subalternada o de los estudios científicos de la educación.
- c) Corriente autónoma o de la ciencia de la educación.

Cada una de estas corrientes se distingue de las otras por su respuesta a las siguientes cuestiones:

- 1°- La consideración de la educación como objeto de estudio.
- 2°- El tipo de conocimiento a obtener para saber educación.
- 3°- El modo de resolver el acto de intervención.
- 4°- La posibilidad o no de estudio científico y de la ciencia de la educación.

1.3.1 La teoría de la educación desde la tríada: Filosofías de la Educación, Teoría Interpretativa y Teoría Práctica

Es necesario reconocer la advertencia que hace Rodríguez Martínez (2006:17) al postular por el conocimiento de la educación que se necesita en las tareas de la investigación, en tanto que el conocimiento educativo “reclama una respuesta amplia que no puede restringirse al (...) que nos proporcione una de las corrientes” mencionadas arriba. De acuerdo con este señalamiento, según el tipo de problemas que estemos planteando, necesitaremos conocimiento marginal, subalternado o autónomo. Dice Rodríguez Martínez:

“A veces necesitaremos ciencia de la educación (para reglas y normas derivadas del proceso), otras veces necesitaremos estudios científicos de la educación, teorías prácticas y teorías interpretativas (reglas para fines dados y orientaciones de la acción hacia determinados efectos que justifica la teoría interpretativa), y en otras, necesitaremos estudios filosóficos de la educación, cuando queramos hacer fenomenología de un fin en sí, estudiar la lógica interna del fin dentro del sistema conceptual de Educación o conocer las consecuencias que se derivan para la educación de una determinada concepción de la vida”.

1.3.1.1 La teoría de la educación en la corriente marginal

Siguiendo la consideración que hace Rodríguez Martínez de la educación como objeto de conocimiento y de las corrientes que se distinguen en su evolución como las presenta Touriñán, la teoría educativa que identificamos se ubica en la corriente marginal, localizándola desde el ángulo de la perspectiva crítico-dialéctica, de la que enfatizamos sus categorías fundamentales:

“En la producción social de su existencia, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se elevan un edificio jurídico y político y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia” (Marx, 1951:332)

Desde la corriente marginal, el conocimiento de la educación se centra en “el estudio normativo de los fines de la vida en los que deben formarse los hombres” (Tourrián, 1987^a, 1989; Fullat, 1979, García Aretio, 1989, en Rodríguez Martínez, 2006:6). En principio, para nuestra lectura, es un conocimiento filosófico que incluye además elementos de otros ámbitos entre los que está incluido el de la educación, pero al que no se aboca como un estudio genuino, sino que es una parte –y no la más importante- de otras preocupaciones intelectuales⁴³. En tanto que conocimiento filosófico, este conocimiento para algunos autores como Antonio Rodríguez Martínez (al seguir a Morando, 1969:9) “se construye a partir de la idea de que la educación (...) es una actividad finalística”. Continúa diciendo el autor, que “la Pedagogía como conocimiento de la Educación, lo que debe resolver fundamentalmente en su inicio es el problema de su fin” Sin embargo, en la filosofía crítico-dialéctica a la que nos adscribimos, la concepción de finalidad tal como la entendemos, no es un “telos” que, como causa, da forma o determina al ser humano. Tampoco es dirección o “impulso vital” que deviene en un todo perfecto. Para trazarse fines, la persona no está determinada ni por una causa externa, ni por un todo supra-material, pero tampoco lo está por la naturaleza material. El ser humano se auto-determina; pero no en la forma de mandato, de imperativo incondicionado –como establece Kant- (Curiel, 1979:174), sino condicionado objetivamente por las circunstancias. En este sentido, recuperamos las palabras de Gramsci (1999:86) cuando nos dice que: “La base científica de una moral del materialismo histórico debe buscarse, me parece, en la afirmación de que “la sociedad no se propone objetivos para cuya solución no existan ya las condiciones”. Existiendo las condiciones, “la solución de los objetivos *deviene* ‘deber’, la ‘voluntad’ *deviene* libre”⁴⁴. De esta forma, la finalidad es el producto de la libre autodeterminación del sujeto, condicionado objetivamente.

⁴³ La lectura en la que nos basamos y a la corriente que nos adscribimos es el materialismo dialéctico de Marx y Engels. Estos autores, ya precisando lo que queremos decir-, no realizaron un análisis detenido de la escuela y la educación; sus ideas más bien las encontramos diseminadas en sus escritos, en los que la problemática educativa la presentan de modo fragmentario, pero siempre en el contexto de la crítica de las relaciones sociales y de las líneas maestras de su modificación. Cfr. Jesús Palacios, *La Cuestión Escolar*, Editorial Laia, Barcelona, p.334.

⁴⁴ Las cursivas, las comillas y los últimos entrecomillados aparecen en el texto de Gramsci consultado: Introducción a la Filosofía de la Praxis, 1999:86).

La finalidad en la perspectiva crítica, implica una relación dialéctica sujeto-objeto; relación en la que el sujeto es el ser humano concreto que actúa con relativa autonomía sobre un mundo material que se le enfrenta como objeto y que condiciona su actuar:

“El sujeto que se traza fines, es un ser activo, con fuerzas que existen en él como capacidades, como impulsos; pero también es un ser que padece en tanto que los objetos de sus impulsos existen fuera de él. Como pasivo, es un ser necesitado, mientras que como activo es un ser interesado. Necesidad e interés se funden en lo que Marx denomina “ser apasionado”, ser que “tiende enérgicamente hacia su objeto”. (...) “El ser humano revela su ser apasionado al fijar fines a su acción porque se representa idealmente en la conciencia una realidad anticipada –la satisfacción de sus necesidades- y tiende, interesadamente, a su consecución” (...) “Cuando se traza fines, prefigura lo que aún no se logra y, al hacerlo, está negando una realidad actual y afirmando otra que aún no existe. De este modo, el ser humano “obedece a su razón” en el sentido de que es ella la que le permite comprender la realidad objetiva, reconocer sus necesidades como tales y distinguir las posibilidades de satisfacerlas” (Yurén, 1999:23).

Así pues, en la perspectiva crítica hay una relación indisoluble entre sujeto y objeto; las circunstancias condicionan al sujeto, pero éste puede irrumpir en ellas mediante el conocimiento de la naturaleza y de la sociedad y de las posibilidades de transformación de éstas⁴⁵, el sujeto fija fines a su acción.

De esta forma al enfatizar el conocimiento social en la perspectiva crítica, consideramos que empieza a constituirse en conocimiento de la educación al enfrentarse con el conjunto social y político en el que está inmersa la institución escolar para lo cual, por un lado, construye su propio conocimiento de la educación y por otro, aplica sus categorías de análisis a la escuela existente, haciendo una rigurosa crítica de su funcionamiento, de su significado y del papel que cumple en la sociedad (Palacios,1984:332^{ss}).

⁴⁵ Esta postura nos remite al principio por el que Marx explicará las relaciones de los cambios educativos con los cambios sociales, ello nos permitirá abordar luego la puntualización referente al papel del Estado en la educación.

Es pertinente insistir que el conocimiento educativo en la perspectiva crítica se asume como un conocimiento filosófico, en tanto que en la voz de uno de sus expositores, “el socialismo marxiano (en el que encontramos diversos componentes con planteamientos educativos) se concibe como una filosofía de la totalidad” (Dietrich)⁴⁶. De ella recuperaremos algunos de sus elementos para retomarlos en nuestro trabajo, de tal modo que nos sirvan para enfrentar más las cuestiones de la organización y la finalidad del aparato escolar, presentes en la filosofía marxista, que las referentes a la esencia de la pedagogía, puesto que es en la primera cuestión en donde radica nuestro objeto de interés. Con esto, estamos indicando una tarea inmediata y otra posterior; es decir, primero requerimos abocarnos a interpretar en términos educativos los planteamientos filosóficos marxistas y de los seguidores de sus metodologías y categorías de análisis; en segundo lugar dar paso a la revisión del conocimiento educativo desde la corriente de los estudios científicos de la educación pero en otro apartado, una vez concluido éste.

Tanto en los escritos de Marx como en los de Engels –dice Palacios-, hay referencias a la educación, las que tienen un carácter emancipatorio al buscar la erradicación de las lacras, miserias y todas aquellas situaciones que esclavizan al hombre. Esa educación así definida, tiende a la formación de una sociedad nueva para un nuevo hombre y pretende la construcción de esa nueva sociedad y este nuevo hombre mediante el desempeño de su papel conjugándose con el trabajo fabril. Diversos documentos elaborados por nuestros autores confluyen en la propuesta de postular el principio del régimen combinado de producción y educación.

Una noción fundamental para Marx es la del trabajo como la condición básica de toda la vida humana, pero fundamentalmente es un proceso entre la naturaleza y el hombre en el que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. De esta forma, no es un producto pasivo de la naturaleza, sino que el hombre es su propio creador, es el producto de su propio trabajo (Garaudy, 1966:21). Bajo esta idea el trabajo es la fuerza impulsora de

⁴⁶ Citado por Jesús Palacios en la Cuestión Escolar, p.334.

la humanización del hombre y también el motor de la historia. Al considerar al hombre como un trabajador caracterizado por su actividad, por su producción, por su trabajo, nos lleva a entender que si la formación del hombre se realizó a través de éste, trabajo y formación no pueden estar separados.

En Marx el trabajo trasciende toda caracterización pedagógico-didáctica para identificarse con la misma esencia del hombre. “Marx quiere ante todo vincular el trabajo productivo a la enseñanza, es decir, que su intención se dirige exclusivamente al trabajo útil; su propuesta no radica en una iniciación a la producción inserta en el marco de una educación profesional, estética y espiritual, sino de un trabajo productivo y útil considerado bajo el prisma de su valor social” (Palacios, 1981:340).

Al establecer la necesaria ligazón entre trabajo material y trabajo intelectual así dispuesta, la relación nos está apuntando hacia la crítica marxista a la división del trabajo, el cual opera a partir del momento en que se separan el trabajo material y el mental (Palacios, 1981: 340^{ss}).

La división del trabajo además de ser la base de la división de la sociedad en clases, es también la causa de la enajenación del hombre por el trabajo, teniendo como resultado el hombre unilateral, es decir, el hombre que sólo sirve mientras se le mantiene en el trabajo enclaustrado. Frente a la división del trabajo, Marx y Engels propondrán la omnilateralidad o polivalencia que es la exigencia de un desarrollo total del hombre, en el ámbito de todas sus facultades y posibilidades y de sus necesidades y capacidades de satisfacción. De acuerdo con ello, es imprescindible que la educación se organice de manera que se impida la separación de los hombres en esferas extrañas y opuestas hasta hacer imposible la división del trabajo (Palacios, 1981:340; Curiel, 1981:257).

La propuesta de Marx y Engels es pues establecer un régimen que combine la educación con la producción material, es decir que el trabajo fabril constituya la base

y el centro de la educación. Con ello se sienta el fundamento de la pedagogía socialista en la que el trabajo constituye la base de la escuela socialista.

Una segunda cuestión en la filosofía marxista es la referente a los contenidos de la enseñanza y el papel del Estado en la educación. En ella, nuestros autores plantean que “la educación queda destinada al conocimiento de lo que precisa el hombre en el “reino de la necesidad”, mientras que lo que la coloca en el “reino de la libertad” debe ser remitido a la vida cotidiana y al contacto con los adultos” (Palacios, 1981:347).

En cuanto al papel del Estado, se defiende una enseñanza estatal pero fuera del control del gobierno, de tal modo que éste no se inmiscuya en la enseñanza propiamente dicha; pero previendo no sólo la ingerencia del gobierno sino de la proveniente de otros ámbitos.

El último problema que trataremos en la filosofía marxista se refiere al problema de las relaciones entre la educación y el cambio social. A este fin nos valdremos del planteamiento del problema que hace Palacios (1981:348) y de las respuestas que Marx propone con lo que empezaremos a cerrar este apartado.

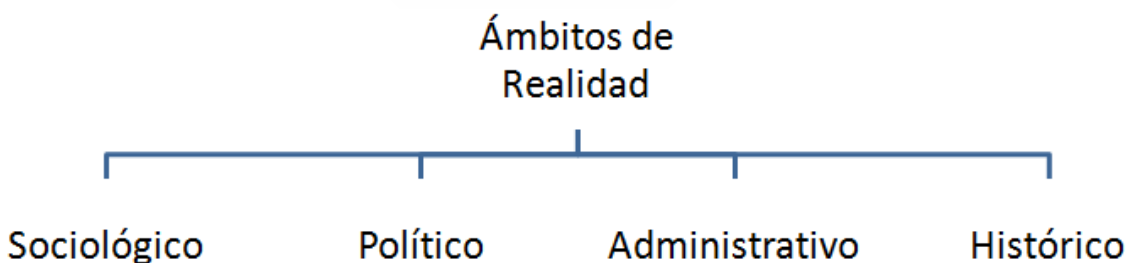
El problema es: “¿Hay que cambiar la educación para que la sociedad cambie o la transformación social es condición primera de la transformación educativa?”.

La respuesta de Marx considera, por una parte, que es necesario cambiar las condiciones sociales para crear un nuevo sistema de enseñanza; por otra, hace falta un sistema de enseñanza nuevo para poder cambiar las condiciones sociales. De esta forma, el cambio en la sociedad debe ir aparejado con la transformación educativa como una condición indispensable del desarrollo total del hombre y del cambio de las relaciones sociales.

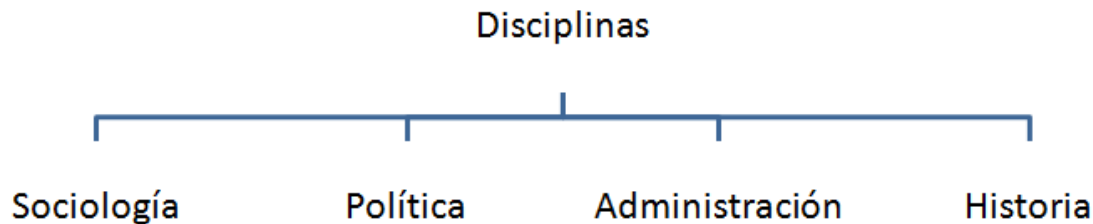
1.3.2 La teoría de la educación como teoría interpretativa

Para el desarrollo de la tesis, ahora hay que recuperar lo que en términos de Rodríguez Martínez se denomina la teoría de la educación como teoría interpretativa, en la que “la teoría de la educación se identifica con las teorías que se elaboran sobre la educación desde las distintas disciplinas generadoras, desde las disciplinas científicas que estudian los fenómenos simples en los que se puede descomponer el fenómeno educativo”(2006:10^{ss}) como por ejemplo: la Sociología, la Política, la Historia, la Administración: “Todas estas disciplinas generadoras tienen una estructura teórico-conceptual consolidada bajo la racionalidad científico-tecnológica y explican la actividad educativa a partir de los términos y conceptos que desarrollan para conocer su propio ámbito de realidad. Por tanto, existirán tantas teorías interpretativas como disciplinas generadoras estudien el ámbito de realidad educación”.

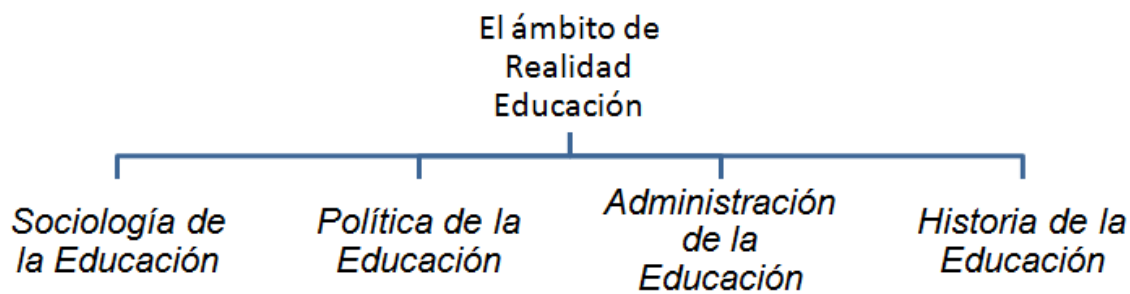
Para nuestro trabajo y siguiendo la estructura disciplinar que presentan Touriñán y Rodríguez Martínez (1993:37) y Rodríguez Martínez (2006:11), la que nosotros tomamos se adapta a ésta, en el sentido de estudiar a la educación como una *forma de conocimiento científico-tecnológico*, desde la cual se identifican los siguientes:



Para adentrarse a estos ámbitos de realidad, disponemos de las siguientes:



Desde este conjunto de disciplinas científicas buscamos la explicación de la acción educativa, pero a partir de los términos y conceptos que desarrollan para conocer su propio ámbito de realidad, con lo que desprendemos un conjunto de teorías interpretativas o investigaciones aplicadas con las que estudiamos:



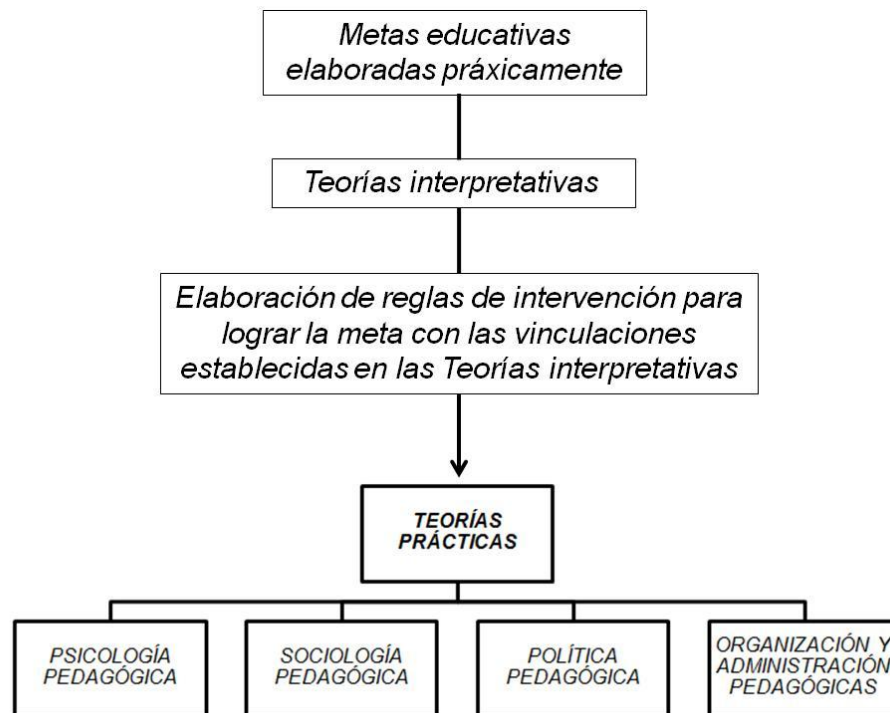
Cada teoría interpretativa es considerada como una disciplina diferente, donde cada una analiza el hecho educativo desde la disciplina científica de la que procede y es de ellas de donde vamos reconstruyendo los conceptos teóricos que trabajamos en la construcción del objeto de estudio al que nos abocamos. Su desarrollo lo hacemos al terminar el punto de La teoría de la Educación como Teoría Práctica.

1.3.3 La teoría de la educación como teorías prácticas

Algunos componentes del objeto de estudio los abordamos desde la Teoría de la Educación como Teorías Prácticas. Sobre esta cuestión dice Rodríguez Martínez: "Entendemos las teorías prácticas como construcciones racionales que dirigen la acción, combinando las metas o expectativas social o moralmente sancionadas,

como metas educativas aquí y ahora para el educando, con los medios validados por las teorías interpretativas” (2006:12^{ss}).

La estructura que ayuda a precisar lo que hacemos, adoptaría la siguiente forma de acuerdo con Touriñán (1987^a, 1989) a quien Rodríguez Martínez (2006:6^{ss}) toma como modelo:



1.4 Propuesta para orientar la investigación en la perspectiva crítica

Es necesario mencionar que la adscripción de la investigación hacia la perspectiva crítico-dialéctica toma en cuenta la tesis de Juan Carlos Tedesco (1989:7) en su reflexión sobre el problema de los paradigmas de la investigación socioeducativa en América Latina, al sostener que:

“Los paradigmas teóricos vigentes en las últimas décadas están mostrando evidentes síntomas de agotamiento en su capacidad explicativa. La teoría educativa, en consecuencia, está enfrentando un serio problema de fertilidad, ya que los aspectos más significativos o más peculiares de la realidad educacional contemporánea caen fuera del alcance explicativo de las teorías vigentes”.

Luego, en segundo lugar, enfatiza:

“Es preciso destacar la escasa capacidad de los paradigmas vigentes para orientar y producir acciones destinadas a modificar la realidad en el sentido propugnado por la teoría. Los paradigmas de la teoría educativa enfrentan un serio problema de eficacia para generar estrategias que orienten las decisiones de los distintos actores que ocupan el espacio educativo: el Estado, los diferentes sectores sociales, los docentes, los estudiantes” (Tedesco, 1989:7).

Las apreciaciones del autor sobre la infertilidad e ineficacia de los paradigmas socioeducativos en América Latina, incluyen explícitamente al paradigma de los enfoques críticos, además de la teoría educativa liberal en su expresión del paradigma economicista. Sobre ambos paradigmas Tedesco precisa en detalle esos rasgos que observa como problemáticos, presentando luego las bases sobre las cuales es posible postular la formulación de un nuevo esquema conceptual que tome en cuenta la situación crítica analizada y las perspectivas futuras.

Los rasgos objeto de análisis sobre el paradigma crítico-reproductivista los tomamos en cuenta, así como los elementos del esquema conceptual que postula este investigador. Ello obedece al requerimiento de contribuir a la acumulación de competencias de investigación pertinentes a la realidad educativa mexicana.

Empecemos con las reflexiones sobre las deficiencias que plantea Tedesco:

“El énfasis en el carácter reproductor del sistema educativo con respecto a la estructura de la fuerza de trabajo, no logra explicar adecuadamente la notable expansión de las últimas décadas y los crecientes fenómenos de subutilización de capacidades y devaluación del valor de los años de estudio en el mercado de trabajo; el paradigma pierde de vista que lo novedoso de los últimos años ha sido precisamente la modificación del rol tradicional del sistema educativo, como elemento legitimador de la diferenciación de la fuerza de trabajo”

“El reproductivismo no logra explicar adecuadamente el conflicto y la pugna social existente alrededor de la distribución educativa. En este paradigma, el actor social dinámico está constituido por los sectores dominantes y los resultados de la pugna son siempre postulados como exitosos desde el punto de vista de la reproducción del orden social”.

“Los enfoques reproductivistas tienden a subsumir la práctica pedagógica en el marco de los modelos de relaciones sociales dominantes. De acuerdo a esta hipótesis, denominada por algunos como “principio de correspondencia”, el docente resulta identificado con los sectores dominantes, los contenidos como pura ideología y los alumnos como explotados. Sobre esta base, el proceso de enseñanza-aprendizaje pierde su especificidad y es asimilado al resto de los procesos sociales de dominación” (Tedesco, 1989:11).

De los rasgos problemáticos de los paradigmas en general, Tedesco observa que

“Hacen énfasis en el análisis de los productos finales de las acciones educativas y no en los procesos. En especial el economicismo y los enfoques reproductivistas postularon sus hipótesis teniendo en cuenta los efectos y los productos de la educación en relación con la estructura social en su conjunto y la base de su razonamiento consiste en sostener que un determinado fenómeno es de determinada manera, porque cumple tal o cual función social, ocultando el juego de fuerzas sociales que actúan en la producción de ese efecto (Tedesco, 1989:11).

En este sentido, los productos finales de la dinámica educacional no pueden ser explicados totalmente por una lógica económica ni por una lógica política. Por supuesto, estos determinantes han estado presentes y constituyen un componente importante en la explicación de la actual situación educativa en América Latina. Empero, los resultados constituyen un producto de la tensión existente entre la lógica de los determinantes estructurales mencionados y la lógica de los actores sociales involucrados en el proceso educativo.

De acuerdo con estas observaciones expuestas, parecería evidente “que en la base de un nuevo paradigma de la teoría educativa, es preciso revalorizar el papel de los actores sociales y considerar el espacio educativo como un espacio de conflicto y de pugna social, donde cada sector se comporta de acuerdo a estrategias que es preciso conocer” (Tedesco, 1989:12). Lo anterior tiene implicaciones teóricas, metodológicas y epistemológicas para el desarrollo de nuestra investigación, las cuales hemos considerado de acuerdo al siguiente esquema de apartados, en un intento por superar las desventajas de la adscripción que formulamos en torno a la postura crítico-dialéctica.

1.5 Diseño de la investigación orientada hacia la construcción del saber pedagógico

La investigación se trabajó como un proceso en el que la construcción del saber pedagógico se basó en el conocimiento de la educación según las corrientes que distingue Rodríguez Martínez (2006:4-5), las que sirvieron para adentrarnos en el saber mediante el estudio filosófico de la educación, posibilitando su interpretación como una función esencial del Estado, con sus implicaciones en la vida de los individuos y sus relaciones con el poder político; por otra parte, ante la inscripción del objeto de estudio en una realidad multidiversa y compleja, pero susceptible de ser abordada por las disciplinas científicas, recurriendo a ellas, establecimos un conjunto de proposiciones teóricas interpretativas de la educación hacia los sectores de la realidad social identificados. Por último, caracterizamos las teorías prácticas sobre el quehacer educativo que implementan los sujetos en sus relaciones, lo que nos permitió comprender la compleja trama de las orientaciones pedagógicas de los sujetos. Así, el saber construido se estructuró de acuerdo a los pasos siguientes, de los que ya hemos empezado a puntualizar:

- a) El planteamiento del problema;
- b) Construcción del problema, trazándolo de acuerdo al *modo 2 de producción de conocimientos* planteado por Gibbons (1997:11);
- c) Insertar el problema como componente investigativo siguiendo los criterios epistemológicos de la visión dialéctica;
- d) Articulación del problema con un marco teórico cuyas conceptualizaciones son pertinentes al mismo y que posibilitaron la elaboración de hipótesis generales y específicas;
- e) Formulación de las proposiciones hipotéticas generales y específicas sobre el problema;
- f) Construcción de estrategias analíticas para el examen crítico del problema en una situación histórico-social concreta y
- g) Construcción de explicaciones para propiciar acciones transformadoras de la parcela social y educativa problematizada.

1.6 Criterios epistemológicos para el tratamiento del problema

Introducimos a la problemática de la investigación y enmarcarla en un discurso teórico para posibilitar su explicación, requirió la configuración de una manera de ver la realidad y poder establecer su reconstrucción teórico conceptual. Esa perspectiva implicó aproximarnos con un método para observarla. El propósito fue contribuir a reconocer opciones que permitiesen con la investigación, la transformación de esa realidad. A este fin, retomamos de Juan Carlos Tedesco y Hugo Zemelman un conjunto de criterios epistemológicos, en los que el primero apunta hacia

“Un nuevo enfoque educativo donde se valore el papel del conjunto de los actores sociales (en el que se) debería incorporar el postulado según el cual todos toman decisiones educativas: los políticos, los docentes, los padres, los estudiantes, los administradores. En este sentido, la respuesta a la pregunta de para qué sirven los resultados de la investigación educativa, define, en buena medida, el problema de la vinculación entre la práctica teórica y la práctica sociopolítica. Así, investigar para la toma de decisiones no supone, necesariamente, investigar para las decisiones del Estado o de los sectores dominantes y el salto hacia la toma de decisiones no es un salto hacia algo externo a la teoría. Al contrario, es en ese terreno donde las proposiciones teóricas adquieren su legitimidad social” (Tedesco, 1989:15)

Zemelman por su parte, nos propone:

“Al aproximarnos a la realidad con un método para observarla, tendremos que tomar en cuenta que para reconocer las opciones, es necesario pensar a la realidad desde la perspectiva de lo objetivamente posible. Para ello, debemos enriquecer nuestra visión de ella, pese a que esto suponga trascender los encuadres teóricos disponibles o las experiencias acumuladas” (Zemelman, 1997:15).

Lo anterior nos exige enfrentarnos inquisitivamente a nuestro presente. Así,

“Captar a la realidad como presente, nos permite potenciar una situación mediante proyectos capaces de anticipar, en términos de posibilidad objetiva, el curso que seguirá. Para realizar esta operación, no hay que perder de vista el carácter dinámico del presente, cuidando de no reducir el recorte de realidad a las exigencias planteadas por una meta preestablecida. Es por esto que el contenido de cualquier problema de interés, requiere ser reconstruido en el mismo contexto en el que se inserta, si se le quiere comprender en su especificidad” (Zemelman, 1997:15-16).

En la construcción y desarrollo de esta investigación, siguiendo los criterios epistemológicos resultó importante considerar que

“Es imprescindible reconstruir el contexto en el que se ubican los sujetos sociales, pero hacerlo exige una forma de pensar la realidad que permita encontrar el contenido específico de los elementos, así como la trama de relaciones que forma esa realidad en el presente, ya que ésta conlleva procesos complejos y de diversa índole cuyas manifestaciones transcurren en distintos planos, momentos y espacios. Este grado de complejidad hace indispensable un severo control de los condicionamientos teóricos, ideológicos y experienciales, durante el proceso de análisis, pues es factible que se impriman sesgos en su conocimiento y conceptualización (...) Para evitarlos, es necesario pensar la realidad como una articulación, es decir, como una relación de procesos, imbricados de forma no determinada previamente y dejar que su reconstrucción permita reconocer de qué modo concreto se articulan los procesos (...) La lógica que debe guiar el establecimiento de las relaciones posibles, no es unívoca, pues la idea de articulación supone que un fenómeno concreto, por ejemplo, la productividad, requiere ser analizado desde diversos ángulos de enfoque, y no, por ejemplo, sólo desde el económico o tecnológico, puesto que, por formar parte de una realidad compleja e integrada, el fenómeno sintetiza, de una manera particular, las diferentes dimensiones de la realidad cultural, política, psicosocial (...) Las relaciones posibles de los fenómenos deben plantearse desde la lógica de la articulación, lo cual daría como resultado una lectura articulada (Zemelman, 1997:18-19).

1.7 Marco de análisis: los conceptos básicos

1.7.1 Los conceptos de sociedad y educación desde el pensar crítico-dialéctico

En este apartado exponemos las concepciones teóricas con las que enmarcamos el problema; pero ya desde su inicial formulación como objeto de estudio, nos sirvieron para construir las proposiciones hipotéticas de la investigación. El punto de partida de aquéllas es

“El postulado básico de que la educación es un proceso netamente social, cuyas finalidades, elementos, estructuras, procesos y resultados participan, de manera específica, en la dialéctica de la sociedad concreta en la que se desarrollan: fuerzas y relaciones de producción, sistemas de autoridad y gobierno, historia, cultura, valores, visión del mundo y de las relaciones de los hombres entre sí y con la naturaleza; todo ello de acuerdo a la forma en que la sociedad patentiza una determinada estructura de clases y de poder y determinadas relaciones de fuerza entre esas clases”(Ibarrola, 1979:7).

Basándonos en esta idea, la finalidad de esta investigación es la construcción de un saber pedagógico expresado en un discurso teórico, cuyos ejes explicativos permitan la superación de las situaciones problemáticas de la educación en un contexto específico y en un momento determinado. Empero, la construcción de ese saber pedagógico por la perspectiva crítico-dialéctica, requiere enunciar que el pensar dialéctico

“Se concreta en un proceso en el que se distinguen dos movimientos: uno, de ascenso dialéctico y otro, de descenso explicativo. En el primer movimiento, se realiza un trabajo de elaboración consistente en transformar intuiciones y representaciones en conceptos. Este trabajo requiere de un momento de análisis o abstracción que también se conoce como el momento de determinaciones conceptuales. Requiere también de un momento de síntesis o construcción de “una totalidad concreta pensada” en el que se relacionan las determinaciones conceptuales obtenidas previamente y que opera como una estructura significativa para un conjunto de hechos. Una vez que se han comprendido las múltiples formas en las que unos conceptos determinan a otros y se han trabajado las relaciones entre ellos, estos conceptos se aplican como categorías para examinar y criticar una totalidad concreta histórica” (Dussel, 1985:48).

De acuerdo con lo anterior, la educación es un proceso que juega un papel en la totalidad de la vida social, desempeñando un conjunto de funciones sociales con las que contribuye contradictoriamente a la reproducción y transformación de la sociedad.

Como es de nuestro interés conocer cuáles son las funciones del sistema educativo mexicano y analizar cuáles han sido las dominantes, de tal manera que podamos inscribir en un contexto concreto nuestros análisis y propuestas, empezamos a revisar el concepto de educación, para lo cual en un primer momento recurrimos a Durkheim, quien la concibe como

“El proceso de transmisión por las generaciones adultas a las jóvenes, de todos los conocimientos, habilidades, actitudes, valores, técnicas, modos de vida, formas de pensamiento que constituyen el equipaje cultural de una sociedad y como el proceso de “socialización” que permitirá a los jóvenes miembros de esta sociedad convertirse en individuos capaces de desempeñar la diversidad de funciones que exige la complicada vida social” (Durkheim, 1974:19).

La definición de Durkheim presenta dos funciones sociales de la educación, que llevan implícitas otras dos: la de continuidad histórica entre generaciones y la de integración social entre los grupos sociales contemporáneos en una sociedad.

Estas ideas cuya fuente es más del sentido común, son parcialmente erróneas a la luz de un conocimiento concreto y completo de la realidad de la vida social y es que, en su origen, parten de una concepción de la realidad social conforme a la cual todos los procesos sociales contribuyen al equilibrio y a la unidad de una totalidad social, indiferenciada, ignorando en particular las diferencias en cuanto a poder y dominio entre los distintos grupos sociales, por lo que se considera que las funciones señaladas las cumple la educación en abstracto, sin contradicciones, por igual para todos los miembros de la sociedad, con la sola diferencia de especializaciones de tipo técnico⁴⁷.

Reconociendo que la realidad no es en ese sentido y si tomamos en cuenta como punto de partida el carácter social de la educación, “es indispensable tener una noción clara de lo que es la sociedad actual; cuáles son sus mecanismos de consolidación y cuáles sus mecanismos de cambio: principalmente las instituciones de todo tipo, represivo e ideológico entre los primeros, y las luchas dentro y en torno al control de aquéllas entre los segundos (Ibarrola, 1979:8).

Lo anterior nos lleva a la concepción dialéctica de la sociedad que se asume al adoptar la perspectiva crítica en el estudio del campo social y de la educación. Esa concepción expresa en esencia las relaciones sociales que se establecen entre los hombres para la producción y reproducción de la vida social; relaciones conforme a las cuales, y debido al factor de propiedad o no de los medios materiales e intelectuales de producción, los individuos ocupan posiciones antagónicas de poder de unos sobre otros que determinan sus condiciones materiales y culturales de

⁴⁷ Sobre este punto dice Durkheim que: “la sociedad no puede vivir a menos que exista entre sus miembros una suficiente homogeneidad (...) la educación perpetúa y refuerza esa homogeneidad (...) pero, sin cierta diversidad toda cooperación se volvería imposible: la educación asegura la persistencia de esa diversidad necesaria, diversificándose ella misma y especializándose” (1974:30ss).

existencia. Conforme a esta concepción, la visión que de la sociedad se nos presenta es la de una realidad heterogénea y estratificada, formada por grupos (clases) que difieren notablemente en cuanto a su manera de ver el mundo y a su cultura, debido a la posición que ocupan en las relaciones de producción de la vida material. Pero al mismo tiempo y puesto que se conforma por las relaciones entre los hombres, la sociedad no deja de ser una totalidad integrada a través de la hegemonía política, económica, social y cultural de uno o varios grupos que comparten entre sí los mismos intereses y procedimientos para el control y dominio de los demás; grupos suficientemente fuertes como para llevar la dirección de la vida social, no sin encontrar oposición por parte de los demás (Bagú, 1977:114^{ss}).

De esa realidad se desprende una realidad educativa heterogénea y contradictoria que se hace posible no sólo por la existencia de los distintos grupos sociales, sino porque cada uno de ellos dispone de diversos procesos educativos que le permiten situarse en su historia concreta y transmitir su visión del mundo y su cultura a los miembros de sus nuevas generaciones. Todo grupo social dispone de los procesos educativos que realizan las familias que lo componen y de las relaciones sociales, culturales, económicas, políticas, laborales, pero siempre educativas, entre los miembros de estos grupos. Empero, al mismo tiempo encontramos una realidad educativa que intenta ejercer su hegemonía sobre todas las demás a través de procesos educativos de mayor alcance, como la escuela, la Iglesia, los partidos políticos, los medios de comunicación, y que se impone sobre los demás aunque no sea más que mediante el simple procedimiento de desconocer o negar su valor y significación (Ibarrola, 1979:9).

De esta manera, si entendemos la multiplicidad de la educación en la heterogeneidad y contradicción, en particular, de los grupos que realizan o son objeto de los procesos educativos dentro de una sociedad, pero además de los distintos procesos que la conforman, es que podemos hablar de la educación como un fenómeno indispensable para la supervivencia, continuidad e integración de las sociedades (Pérez Gómez, 1992:17-18). E igualmente al tomar como esenciales en la vida social

las contradicciones dentro de la sociedad y por lo tanto, dentro de los procesos educativos mismos, es que podemos hablar de la educación como fenómeno igualmente indispensable para el cambio social (Pérez Gómez, 1992:27; Ibarrola, 1979:9).

Si concebimos así a la educación y en ella sustentamos nuestra investigación, haremos un deslinde de las posturas que dentro de la perspectiva crítica conceptúan a la educación como un medio de control social, que aumenta, más que disminuye, la desigualdad social, así como las diferencias de raza y sexo. En esas posiciones se ha hecho blanco a las escuelas, de la acusación de que más que contribuir al desarrollo de las naciones, incrementan la riqueza y el poderío de las clases dominantes y por tanto, los sistemas de educación se inscriben en los círculos de extracción de plusvalía. Así, la escuela reproduce y amplía la desigualdad social (Palacios, 1981:331). Por nuestra parte, el análisis que emprendemos sobre la educación, lo empezamos a fincar en el redescubrimiento de Antonio Gramsci y sus aportaciones más elaboradas que ponen a la cultura en el mismo plano de importancia que la economía y la política.

El planteamiento de Gramsci sobre la escuela es que ésta deja de ser una parte más de la superestructura determinada por la base económica de la sociedad enfatizando que la institución escolar tiene su dinámica propia y está sujeta a múltiples determinaciones y no es sólo una instancia social subordinada a las relaciones sociales de producción dominantes (Carnoy, 1984:20^{ss}). Esta visión precisa que si bien es cierto que el desarrollo de la escuela se encuentra inmerso en la lucha de clases, ésta es mucho más compleja que la simple dicotomía entre burguesía y proletariado.

Siguiendo de esta manera los análisis gramscianos, en la escuela del capitalismo contemporáneo, las clases sociales deben estudiarse junto con las relaciones y contradicciones de la sociedad y el Estado (Carnoy, 1984:10), de tal manera que en nuestro estudio se rescate una visión de los conflictos y las luchas que se dan al

interior mismo del sistema educativo y de las alternativas que introducen no sólo las clases subordinadas, sino segmentos importantes del grupo dominante.

1.7.1.1 El sentido de los conceptos de reproducción y hegemonía

Al enunciar la adscripción de esta investigación hacia la perspectiva crítico-dialéctica, tomamos en cuenta la revisión y crítica que de ella hace Juan Carlos Tedesco para no caer en lo que el autor señala como “reproduccionismo educativo” (1989: 7). Pero también fue necesario acudir al análisis del Estado postulado por Antonio Gramsci⁴⁸ con el que se hizo posible la construcción de un discurso en el que, trabajando en un primer momento los conceptos de reproducción y hegemonía y luego en un segundo, el de democracia, llegamos a concebir a la institución escolar con proposiciones que rebasaron el ámbito al que se le ha confinado de mero espacio reproductor de conocimientos y normas o ideología, y poder luego construir un discurso más pertinente para el análisis de los problemas del sistema educativo y desprender del mismo propuestas a aplicar para su superación.

Recuperando el concepto de *reproducción* en un primer sentido, advertimos que la escuela contribuye a la reproducción de la sociedad por medio de sus actividades teóricas y prácticas. Sus funciones se orientan a inculcar en los alumnos los conocimientos, las habilidades y las destrezas necesarias para ser miembros activos de la sociedad y desempeñarse en un trabajo productivo; inculcar un conjunto de creencias, valores y actitudes que se identifican con la ideología y refuerzan las características de la ciudadanía, y también inculcar los rasgos personales que vigorizan los conocimientos requeridos para realizar un trabajo que legitime su inserción a la sociedad.

⁴⁸ “Un Estado es (...) todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados” (Gramsci, 2007:56; Portantiero, 1985:42).

Mario Manacorda en su antología del pensamiento pedagógico de Gramsci, cita que el autor en mención, aclara que ha arribado a una nueva determinación del concepto de Estado, el que no debe ser considerado como una sociedad política, dictadura o aparato coercitivo sino “como equilibrio de la sociedad política con la sociedad civil (o hegemonía de un grupo social sobre la sociedad nacional entera, ejercida a través de las organizaciones llamadas privadas, como la Iglesia, los sindicatos, las escuelas, etc.)” (Gramsci, 2007:56).

Tomados en su conjunto, esos rasgos contribuyen a reproducir la hegemonía y legitimar el orden establecido. De aquí se desprende la noción tradicional de hegemonía que expresa la idea de dominación económica y política.

En un segundo sentido del concepto, acudimos a la noción que aporta Gramsci, al ampliar su significado para abarcar cierto orden en el cual es dominante un modo determinado de pensar y vivir. Al interior de ese orden predomina una visión del universo y de la realidad que se difunde a la sociedad en todas sus dimensiones, impregnando con su esencia los gustos, los hábitos, principios políticos y éticos, toda una gama de relaciones sociales, especialmente respecto a sus implicaciones intelectuales. La hegemonía viene a ser una manifestación social que articula y da coherencia a un conjunto de ideas en tiempos y espacios determinados. Y para que esa hegemonía sea efectiva y el consenso social se genere de forma aparentemente natural, se necesita que la visión del universo y la realidad dominante sea aceptada como válida por la mayoría de los individuos y las clases sociales de una sociedad determinada⁴⁹.

Desde esta concepción gramsciana, la cultura es tan importante como la política en la consolidación de la hegemonía. Así, la educación formal, escolar, desempeña una función importante en la definición y asimilación de ese orden dominante en los sujetos del proceso escolar. Empero, al igual que en la política, en el terreno de la cultura y la educación actúan fuerzas sociales que se oponen, espontánea o desorganizadamente, a esa visión dominante del universo e impulsan proyectos distintos y a veces antagónicos al orden establecido. Esos proyectos son opciones que, fundadas en la razón y en la organización política buscan sustituir el orden establecido mediante revoluciones o transformar componentes del mismo para conquistar espacios de acción que constituyan posiciones desde donde se pueden impulsar proyectos alternativos.

⁴⁹ Para Gramsci, la hegemonía es una práctica que se constituye en el interior de la sociedad civil y de sus instituciones, por lo que ese espacio es básicamente un lugar de luchas entre hegemonías y no un residuo cultural de la dominación económica de clase (Portantiero, 1985:42).

También en esta concepción, el Estado es sujeto de estas luchas y se le conceptúa como una arena de conflicto y de la lucha de clases misma. El hecho de que genere espacios de lucha contrahegemónica, contribuye a la legitimación del orden establecido, a la tolerancia estatal y a relaciones políticas más civilizadas y por ende a la extensión de la democracia. En esta concepción gramsciana, el Estado es la organización política de la sociedad y la estructura jurídica de un país, así como el conjunto de actividades prácticas y teóricas por medio de las cuales la clase dirigente genera el consenso social (Carnoy, 1984:10; Poulantzas, 2007:291).

Dentro de esta concepción, el Estado se convierte en el agente más activo de la generación y reproducción de la hegemonía, no sólo en los aspectos políticos sino también en la definición de la cultura y los aspectos más relevantes de la ideología dominante.

El fin último de la hegemonía es lograr el consenso social y la legitimidad política de un régimen dado. En el proceso de construcción de la hegemonía, la educación tiene una función importante para formar la conciencia de los ciudadanos, convencerlos del valor de pertenecer a una nación, con valores históricos y sociales comunes; propicia también que por medio de la escuela se asignen ciertos papeles sociales a los individuos lo que proporciona una imagen legítima de diferenciación social. La hegemonía se refuerza cuando existen referentes empíricos de que se cumplen promesas de igualdad de oportunidades, movilidad social y que cada vez la educación es más importante en los recursos que los gobiernos asignan para sostenerla.

1.7.1.2 La participación, los ciudadanos y la democracia en la educación

A la luz de los conceptos anteriores, cobra relevancia el discurso oficial que enfatiza un sentido democratizador en la administración del sistema educativo con la inclusión de políticas que concitan la participación social en las decisiones educativas. Sin embargo, con esa política, si bien el Estado persigue su legitimación ante una época de profundas transformaciones económicas y políticas, representa también, en su

implementación, un conjunto de momentos críticos a los que en esta investigación damos seguimiento, pues observamos que resulta contradictorio el sostener un discurso democratizador del sistema educativo pregonando, por una parte, que la sociedad y los padres de familia en especial, tienen participación en las decisiones educativas y por otra, en la práctica de la descentralización se configura un sistema en el que la burocracia educativa dispone de manera unilateral e inconsulta las estrategias y los modos de participar de los diferentes actores y sujetos, esto es, el Estado al descentralizar e incluir la participación social, procura con las medidas a implementar, no perder el control sobre la educación y a la vez, que los grupos sociales se involucren en la educación para darle legitimidad a ese control.

Haciendo patente esta contradicción, se requiere pues empezar por explicitar los términos de una necesaria relación entre democracia y educación, puntualizando que para la existencia de la primera en nuestro país, en cuanto proceso efectivamente impulsado por la sociedad, como en todas las naciones modernas, depende de muchos factores, entre los que se cuentan: la constitución de la sociedad civil⁵⁰, la pluralidad de fuentes de poder y el acceso a fuentes de información, así como el ensanche de las demandas y expectativas en torno a la obligación de la autoridad a entregar cuentas sobre el uso del poder y los recursos públicos. Simultáneamente, todo proyecto democrático se basa necesariamente en la expansión y reforma de la educación. De no ser así, la posibilidad de distribuir el poder entre las masas, de asegurar su amplia participación política queda suprimida.

La razón de la articulación entre democracia y educación es que, por una parte, la democracia es de suyo un poder que se levanta desde las bases mismas de la sociedad y en cuanto tal se opone a toda concentración de la autoridad en manos de grupos, llámense éstos oligarquía, burocracia o partidos; por otra parte, ese poder

⁵⁰ En nuestro país, la sociedad civil al inicio de la vida nacional era inexistente como asociación intermedia que se encuentra entre el Estado y la familia. Siguiendo a Escalante (1992:37), los ciudadanos que resultan de la instauración del proyecto republicano y democrático de 1824, eran, en su mayoría, imaginarios. Y es hasta hoy que está surgiendo, no sin dificultades, una auténtica sociedad civil, cuyas complicaciones vienen de los intentos generados desde ésta por desmontar el carácter autoritario de la estructura de poder construida en México desde hace siglos y que pervive hasta ahora. Una referencia más amplia a la misma la anotamos en el apartado sobre la Participación, en el Capítulo II.

que se asume democráticamente en una sociedad, posibilita que estemos en capacidad de definir “cómo criamos a nuestros niños, a qué personas apoyamos en los consejos escolares y por qué políticas educativas abogamos” (Guttman, 2001:27).

Este planteamiento nos lleva a puntualizar que para orientar la articulación entre democracia y educación, se necesita asumirla desde una teoría democrática de la educación que se ocupe centralmente de “lo que se podría denominar <<reproducción social *consciente*>>, es decir, de la forma en que los ciudadanos adquieren (o deberían adquirir) la potestad para influir en la educación que formará los valores políticos, actitudes y formas de comportamiento de los futuros ciudadanos” (Guttman, 2001:30).

Es necesario insistir en el primer término de la articulación, es decir, en la democracia, al implicar en ella dos definiciones que nos proponemos tomar como referentes para nuestros análisis. La primera alude a la democracia participativa, la cual, “es el sistema político, propio de sociedades complejas, que tiene como base un esquema de representación e incorpora la mayor cantidad posible de mecanismos de participación directa en las decisiones colectivas” (Zamarrón, 2006:27)⁵¹.

Para evadir las objeciones que observa Zamarrón a esta primera definición de democracia en el sentido que nos interesa –la participación-, el mismo autor nos ofrece una segunda definición, la cual se entiende como “una serie de presupuestos normativos y dispositivos institucionales mediante los cuales se promueve la igual participación de los miembros de la comunidad en un proceso político autónomo, pero restringido, en que deciden los términos de la cooperación y los fines de la misma” (Zamarrón, 2006:27).

⁵¹ Dice el autor citado que esta definición desemboca en una burda distinción: por una parte, las democracias formales, las cuales el autor denomina *falsas* al no dejar sino un espacio mínimo de participación a los ciudadanos –restringido a la elección de los dirigentes-; por otra parte, las democracias populares, a las que el autor llama *auténticas* por convocar masivamente a la participación, pero que tienen el inconveniente de que, según el mismo Zamarrón, la convocatoria a la participación no es otra cosa que la convocatoria a ratificar decisiones tomadas por las cúpulas de la pirámide autoritaria (Zamarrón, 2006:27).

Los planteamientos que presentamos enfocados como tareas, llevan a una revisión de cómo ha devenido la democracia en nuestras estructuras políticas y de cómo ésta ha permeado en la educación a partir del ejercicio del papel del Estado educador en México⁵², lo cual nos lleva a emprender la revisión en dos planos: por una parte, saber cómo se inserta la educación en el horizonte cultural de los mexicanos y por otra, investigar cómo se constituye la educación como un proceso que sirve a los propósitos de forjar la identidad cultural de los individuos que se dicen ciudadanos, pero que al ser un proceso que responde a la lógica de centralización del Estado, deja a aquéllos como simples emisores de votos, más no necesariamente conocedores de sus derechos y obligaciones (Domínguez,2006:173).

De acuerdo a lo que exponemos es necesario entender esos procesos para construir un discurso explicativo al problema que planteamos en la tesis, orientándolo en una perspectiva histórica y articulado a las proposiciones que nos ayuden al diseño de una plataforma de intervención democrática en la escuela desde los sujetos sociales.

De lo anterior resulta ineludible el examen del problema de cómo nos hemos forjado como nación con los valores constitutivos de la democracia, y por otra, al análisis de la relación gobierno-sociedad como centro de las políticas públicas. Al adoptar este enfoque, se pretenden superar las visiones que en nuestro país limitan la reestructuración del Estado a la aplicación de modelos de administración privada en los que está ausente la ciudadanía. Por ello nos proponemos en esta tesis el rescate de la dimensión política de la relación gobierno-sociedad, en la que emerge como una categoría central la democracia. Su enunciación continua en el lenguaje cotidiano de hoy, obedece a que la categoría está siendo reivindicada por una ciudadanía que cada vez más reclama mecanismos de exigibilidad de sus derechos y que, al replantear la democracia con fundamento en éstos, reclama una dimensión

⁵² A este fin, en el tercer capítulo rastreamos cómo se generó la conducción estatal del sistema educativo, considerando que ésta se impulsa a partir de la proposición de Fernando Escalante (1992:37) que recoge Raymundo Domínguez (2006:173) en el sentido de que “al inicio de la vida nacional mexicana con el establecimiento del Estado Federal, el proyecto republicano y democrático se vio frustrado al constituirse una nación de ciudadanos imaginarios”, abriéndose las condiciones para la creación de un Estado oligárquico que utiliza la educación como instrumento para la integración nacional, proceso que ha dejado improntas autoritarias en el desarrollo del sistema educativo mexicano hasta nuestros días.

más profunda hacia la reforma del Estado, no sólo en su aspecto administrativo, sino también en lo que concierne a su régimen político y a la misma relación gobierno-sociedad, para restituir a esta última su carácter de soberana del Estado.

Lo expuesto nos remite a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pareciéndonos una paradoja si observamos, por un lado, el exagerado optimismo que se desprende del discurso oficial en cuanto a los alcances de esta participación; y por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada de las precarias condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Esto lleva a preguntarnos por el significado de la participación social, como hicimos al inicio del capítulo, pero ahora expresamos la cuestión por las formas de entender la participación de la sociedad en las políticas públicas. Las respuestas van en el sentido de que para unos, ésta se da cuando, vía la emisión del sufragio, los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; para otros, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este solo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas. Y para otros más, “la participación ciudadana implica los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas” (Canto Chac, 2008:11).

Si estos razonamientos los llevamos como andamiaje para discutir las posibilidades de la participación social y ciudadana en la educación para democratizar este ámbito de la acción pública, observaremos que tal proceso se nos ha dificultado al no participar los ciudadanos en la formulación de las políticas educativas, más que como beneficiarios de un servicio decidido desde las cúpulas técnicas de la Secretaría de Educación Pública, como tampoco los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil se involucran en la evaluación de las políticas implementadas.

Esta situación tiene graves implicaciones para la escuela en dos ámbitos. Primero: El sistema educativo debe contribuir a la democratización de las instituciones y de los

procesos sociales, lo cual en abstracto puede plantearse, pero a la luz de la compleja trama centralizada del sistema educativo resulta complicado su desenvolvimiento. Segundo: La escuela tiene que ejercer la democracia en su propio ámbito interno mediante la promoción de valores y actitudes acordes con este ideal, pero si empezamos a observar que el espacio escolar del nivel básico en México ha devenido en una institución amurallada por el corporativismo sindical, el cual es fomentado desde el Estado, entonces el panorama de expectativas sobre el tema para su elucidación cobrará dimensiones concretas en nuestras tareas, al poder movernos con base en los acotamientos, límites y condiciones en torno al problema, no sin dejar de reconocer que la tensión generada en la construcción democrática de la sociedad mexicana y en la difícil asunción de la democracia en el sistema educativo son los ejes de análisis que presentamos en el capítulo siguiente a partir de la revisión de cómo se generó el Estado mexicano en tanto que una estructura política autoritaria en desmedro de la participación ciudadana.

Lo anterior nos lleva a ubicar el objeto de investigación desde el ángulo de la entidad jurídico-política responsable del proceso educativo formal en una sociedad, esto es, abordamos el análisis enfocándolo desde el comportamiento del Estado con respecto a la Educación. Para esta revisión plantearemos algunas proposiciones teóricas que nos permiten entender el problema desde las dinámicas y relaciones generadas en el origen y evolución del Estado mexicano, y en las relaciones de éste con los demás poderes que lo conforman y con los sujetos sociales. Importa reconocer de esos elementos teóricos su contribución a la formulación de las estrategias analíticas que ponemos en juego.

De entrada hay que mencionar que, de acuerdo con lo anterior, es el Estado la instancia que en la sociedad mexicana asume la responsabilidad de la educación pública, desempeñando con ella un papel primordial en el desarrollo social, cultural y económico de sus habitantes. Para la mayoría de los mexicanos, por medio de la escuela es como se hace efectiva la presencia del Estado. Ha sido así desde que se reafirma el cumplimiento de su función educadora puntualizada en el Artículo 3°- de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SEP,1993), bajo la guía de los principios que le han dado identidad al sistema educativo, como son: laico, gratuito y obligatorio.

Estos principios que se inscriben en la Constitución Política de 1917 y que enmarcan la refundación del sistema educativo mexicano con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, impulsan su evolución hasta nuestros días. Su vigencia en el trayecto del siglo XX para el ejercicio del derecho social a la educación estuvo actuante y ahora, ya entrado el siglo XXI, el sistema educativo público es considerado como fundamental para contribuir a la equidad, la democracia y el desarrollo económico y social de las nuevas generaciones.

En el transcurso de casi ochenta años, el esfuerzo desplegado por la SEP fue enorme ante las demandas de escuela de una población que siempre ha cifrado sus esperanzas de mejoramiento social en la educación. Empero, las demandas sociales día con día acrecentadas y realidades ahora advertidas en el desarrollo educativo, han llevado a la comunidad de investigadores, a los gobiernos y a diversos agentes sociales a la necesidad de su transformación.

De los problemas que hoy en día aquejan el desarrollo de la educación mexicana, el que concita el mayor interés por sus vinculaciones con el desarrollo humano, social y económico de los individuos es el de la calidad, la cual es deficiente, en el sentido de no proporcionar a los individuos el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para su desenvolvimiento y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país (SEP,1992^a:4).

Frente a esa realidad, el Estado ha formulado políticas tendientes a reformar el servicio educativo que se imparte. Una de éstas, es la denominada *federalización*

educativa, la cual se centra en descentralizar la educación, instrumentándola con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica⁵³.

Una de las implicaciones de la firma de ese Documento, fue que desencadenó uno de los procesos de reforma más importantes de la historia contemporánea de México, con el que el Estado pretendió instrumentar un abanico de cambios para modernizar la educación⁵⁴, y resolver de fondo su calidad.

La respuesta político-gubernamental al problema de la calidad educativa fue pues la descentralización o para usar los términos de la política educativa, es más exacto decir federalización educativa, como se maneja en *El Acuerdo o ANMEB*⁵⁵, instrumentando para ello dos medidas:

1°- La reorganización del sistema educativo mediante el desplazamiento del poder centralizado en la Secretaría de Educación Pública (SEP) hacia los estados de la República, transfiriéndoles a éstos la dirección de los establecimientos educativos de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros.

2°- La participación social o encauzamiento de las acciones de los maestros, padres de familia, alumnos, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Comunidad Local en nuevas formas de organización como las figuras del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (COMPSE) y el Consejo Escolar de Participación (CEP) (SEP, 1992^a:7).

⁵³ La federalización educativa que arranca en 1992, se establece mediante la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el cual es un pacto entre los principales sujetos de la política educativa en México: el Secretario de Educación Pública como representante del Poder Ejecutivo, los Gobernadores de los Estados de la República y el Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP, 1992^a:12).

⁵⁴ Con este término nos referimos a su acepción como política del Estado mexicano para adecuar la vida del país - incluida la educación-, a la época actual caracterizada por los acelerados cambios económicos y sociales.

⁵⁵ Es importante precisar que en *El Acuerdo* no se hace mención al término “descentralización”, sino únicamente a “reorganización” y “transferencia” como medidas tendientes a “consolidar un auténtico federalismo educativo”, de tal modo que “se promueva una nueva participación social en beneficio de la educación” (SEP, 1992^a:7).

Con la aplicación de estas medidas se abrieron posibilidades de cambios profundos en el sistema educativo, al considerarse que la principal causa de la baja calidad educativa residía en su funcionamiento burocrático y centralizado. Empero, ahora, a poco más de quince años de operación de esas medidas de política educativa y ambas plasmadas en la Ley General de Educación (SEP,1993), es necesario saber de su curso e implementación, como en el caso de la primera, la cual se requiere analizar en su trayecto y vigencia hacia las entidades federativas, pues de acuerdo con varios investigadores, la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización, aparece como un proceso a medio camino, inconcluso y más cercano a una delegación de funciones administrativas (Espinoza Valle,1999:14).

En cuanto a la participación social en la educación, este componente de la política educativa quedó como una línea retórica después de la suscripción de *El Acuerdo* (1992) hasta 1995 en que un nuevo gobierno inicia su período de administración y formula su programa de política educativa.

La Administración del período sexenal 1995-2000, presenta el Programa de Desarrollo Educativo, el cual observa que la participación social en el quehacer educativo es incipiente, pero no hace un diagnóstico sobre las razones por las que ésta no se ha implementado (SEP,1995). Empero, tampoco en el nuevo programa se puntualiza el quehacer de los Consejos de Participación Social previstos en la Ley General de Educación (LGE), (SEP, 1993:80-84), ni contiene un planteamiento sobre su importancia y posible papel en el mejoramiento educativo.

La observación que se hace de esas políticas, es que no han posibilitado el alcance de las metas originalmente propuestas: elevar la calidad del servicio educativo e involucrar a la sociedad, principalmente a los padres de familia en él; antes, por el contrario, los índices de aprovechamiento de los aprendizajes se han derrumbado y se ha generado una nueva centralización que limita el ejercicio responsable de la tarea educativa de los maestros y ahoga la participación de los padres en las decisiones de la enseñanza (Ayala,2002:9).

De esta forma, nuestra investigación entronca con otras que se han hecho sobre la descentralización educativa en México (Pardo, 1993; Espinoza Valle, 1999; Ornelas, 1998^a; Ayala, 2002), tomando a éstas como la entrada para investigar en la implementación y resultados de la política de la participación social en la educación.

Ligados estos componentes de la política educativa, aparecen como estrategias de reorganización del sistema educativo mediante su descentralización y complementariamente involucrar a los padres de familia y a otros actores relevantes para el proceso educativo, de modo que por su intervención se elevara su calidad.

Delineadas esas estrategias, de ellas empezamos por plantearnos la hipótesis primera de esta tesis sobre el alcance de la federalización o descentralización⁵⁶ con la implementación del ANMEB en 1992 y una respuesta tentativa a ella, es que, a quince años de aplicación de *El Acuerdo*, más que descentralizar la educación, la *federalización* produjo una dinámica administrativa caracterizada por una recentralización del control educativo, al retener y reforzar en las instancias burocráticas de la Secretaría de Educación Pública las competencias importantes de la educación, como son la normatividad, la evaluación y el financiamiento, y “descentraliza” o deja a los estados de la República las tareas operativas y administrativas, sobre todo. Este proceso así orientado vino a reforzar la regulación federal de la educación que ya existía desde antes del *Acuerdo*. Si retomamos las explicaciones que da Hans N. Weiler sobre la descentralización⁵⁷, la federalización educativa de 1992, en esos términos, responde a la racionalidad inherente de toda

⁵⁶ En lo sucesivo manejaremos descentralización, en el entendido que nos referimos a la federalización educativa de 1992, a menos que lo aclaremos para tratarlo como proceso de política educativa en general.

⁵⁷ Dice Weiler:

“Mi tesis principal es que el Estado, en el ejercicio de su poder, tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad). Situaciones de conflicto, endémicas en las sociedades modernas y plurales, resaltan la contradicción fundamental entre esos dos intereses: muchas de las estrategias eficaces para mantener el control tienden a ir en detrimento de la legitimidad del Estado; y medidas para mejorar la legitimidad del Estado tienden a ser usadas a expensas del mantenimiento del control” (...) “Mientras que el interés del Estado, en la seguridad de mantener un control efectivo sobre las políticas, se encuentra mejor satisfecho haciendo uso de formas centralistas de gobierno, la descentralización debe utilizar como doble atractivo, los mecanismos de presentarse como instrumento de gestión para resolver conflictos y, también, como una forma de “legitimación compensatoria” (Hans Weiler, 1996:208-209).

política descentralizadora de la educación, al recentralizar ámbitos estratégicos para compensar la efectiva descentralización de otros espacios menos determinantes, asegurando y reforzando así el control central sobre el sistema educativo en su conjunto.

Este fenómeno de la recentralización de la educación, puede rastrearse siguiendo la dinámica centralizadora del poder político en México, el cual ha generado una relación de dominación autoritaria hacia las entidades federativas por el Poder Ejecutivo, en un régimen de gobierno que se presenta como democrático, republicano y federalista.

La alusión a la dinámica centralizadora del poder político en México nos revela en la hipótesis primera una de las facetas del fenómeno de la dominación; la otra faceta, que se corresponde con el dominado, podrá advertirse en el planteamiento de la segunda hipótesis de nuestro trabajo, para lo cual empezamos por hacer la siguiente puntualización y luego preguntarnos.

Aún con el reforzamiento del poder federal sobre la educación, hay márgenes de maniobra por las entidades para arreglar con apego a sus circunstancias los asuntos educativos. Si esto es así y se puede ejemplificar con casos de defensa de la soberanía de los estados como en los años posteriores a la Revolución de 1910⁵⁸, ¿Qué es lo que ha impedido el ejercicio del federalismo educativo?

⁵⁸Uno de los ejes que expresaron la tensión política en los años posteriores a la Revolución (1917-1930), se ubicó en la relación centro-estados, en la cual el Presidente de la República buscaba tener gobernadores afines, pues el apoyo de éstos resultaba crucial en aquellos años de ausencia de reglas claras para el juego político. Así, la defenestración de gobernadores, mediante las confabulaciones recubiertas con legalismos de las legislaturas locales o del Congreso de la Unión, fue la opción casi obligada para el centro cuando enfrentaba un gobernador hostil o desafecto. Así por ejemplo, Plutarco Elías Calles (1877-1945) quien gobernó a México de 1924 a 1928, tuvo que enfrentar el mayor número de gobernadores desafectos. Era así por la herencia de mandatarios fieles al presidente anterior, pero también porque hubo algunos, no necesariamente de esa filiación, que acusaron una radical independencia frente al centro. Entre ellos se contaron los que prestaban a Calles un apoyo condicionado y contribuyeron a integrar parte de su fuerza como factor político nacional. Estos gobernadores eran de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Yucatán y San Luis Potosí. Para Calles éste fue un apoyo necesario pero incómodo, ya que la contraprestación consistió en la autonomía política de esos gobernadores en su territorio. Pero junto a esos gobernadores poderosos que dieron su apoyo condicionado a Calles, hubo otros que presentaron un fuerte potencial de desafección al centro, entre los cuales José G. Zuno en Jalisco y Enrique Colunga y Agustín Arroyo Ch. en Guanajuato, fueron los más importantes (Medina, 2002:51-52; 61-62).

La respuesta a la pregunta va entroncada con la primera y establece que la traba que obstaculiza el funcionamiento de la federalización en los estados es, no tanto la falta de competencias normativas, financieras o evaluativas sino la imposibilidad de construir en cada estado un sistema descentralizado, es decir, un modelo que integre lo transferido por el Ejecutivo Federal con los sistemas educativos que ya existían en la mayoría de los estados desde antes de la federalización de 1992. Las tareas operativas y administrativas que aquélla les transfirió, no se han podido integrar en ese modelo descentralizado al que se aspiraba construir debido a las adversas condiciones políticas e institucionales locales, más que por la falta de mayores competencias decisorias.

De acuerdo con las explicaciones de Weiler (1996:218) al hacer una valoración de la descentralización educativa, podemos observar que las condiciones locales adversas y no las resistencias centrales, en determinadas circunstancias, son el mayor obstáculo para descentralizar un sistema educativo. Así, la descentralización puede encontrar obstáculos en su punto de partida, pero también en su punto de llegada: no únicamente en el gobierno central que se resiste a ceder sino en los gobiernos estatales que no pueden integrar las nuevas responsabilidades que de manera inconsulta la autoridad central les asigna. De acuerdo con esto, podemos precisar lo siguiente: la combinación de una política descentralizadora que en estricto sentido es centralizadora, la cual es aplicada en condiciones políticas e institucionales locales poco propicias para el desarrollo de la educación, han generado una federalización cuyos resultados no nos muestran una mejor administración del servicio educativo en los estados, como tampoco una mejoría de la calidad educativa⁵⁹.

⁵⁹ En el mes de mayo de cada año, por lo menos desde 1995, la prensa nacional da cuenta de las quejas de los gobiernos de los estados ante la insuficiencia de recursos para responder a las exigencias de los docentes sobre los salarios. Ha habido Administraciones estatales que incluso amenazan con devolver los servicios de la educación básica al gobierno federal, pues más del 50% de sus presupuestos lo destinan a la educación, descuidando otros servicios a la población. Es el caso de los gobiernos de Zacatecas (2005, 2006, 2007), Michoacán (2006, 2007), Baja California Sur (2008), Tlaxcala (2005), Puebla (2007).

Los resultados de la prueba ENLACE (INEE, 2011), aplicada en los períodos de 2006-07, 2007-08, 2008-09 y 2009-10, ejemplifican los bajos resultados de los aprovechamientos escolares en la educación básica, en Lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales, los cuales son menores a los resultados escolares de países de igual desarrollo que México.

1.7.2 El concepto de las relaciones intergubernamentales

La educación en México es una tarea del Estado cuyo desempeño se encuentra regulado por la Constitución en el Artículo 3° como una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno: El Federal, el de las Entidades Federativas y el Municipal. De acuerdo con este marco, la descentralización educativa que se emprende en 1992, con el nombre de federalización, se nos aparece más como un molde al que se deben sujetar todas las entidades federativas en su relación con el Poder Ejecutivo Federal y no como un modelo sustentado en el respeto a las Soberanías estatales y construido como un medio que conforme a las circunstancias y diferencias de cada entidad, logre una eficiente prestación de los servicios educativos a través de una coordinación intergubernamental de los tres órdenes.

El examen de la situación que explicamos más adelante, la basamos en el concepto de las relaciones intergubernamentales (Wright, 1997:67) el cual como enfoque nos posibilita entender los sentidos que se dan en la aplicación de la política educativa que aparece sustentada en la doctrina del Federalismo mexicano (Burgoa, 1982:490).

El concepto de las relaciones intergubernamentales nos lleva a entender no nada más el sentido que resulta de diseñar la política educativa en la doctrina federalista según los regímenes gubernamentales en México, sino que nos lleva a rastrear los procesos contemporáneos de reforma del Estado mexicano⁶⁰.

En congruencia con el concepto de las relaciones intergubernamentales, Richard Rose nos proporciona una visión en la que el Estado se enfoca no como “una organización monolítica o un todo indiferenciado sino como una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio” (1984:15).

⁶⁰ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, junto con el Programa para la Modernización de la Educación, constituyeron el segundo capítulo del proceso de Reforma del Estado. El primer capítulo de ese proceso lo encabezó el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), iniciándolo con una reestructuración del papel del Estado en la economía y asignando a éste la función de rector del desarrollo nacional.

Es así que aprovechando esa visión podemos analizar comprensivamente los procesos que estudiamos y entender que el ejercicio de todo gobierno no puede comprenderse si atendemos únicamente a su marco legal, por lo que se requiere conocer sus prácticas y realidades concretas que pueden advertirse en el modelo de gobierno identificando sus atributos, así como los elementos con los que se le asocia (Rose, 1984:16).

Esta visión que plantea Rose para analizar el modelo gubernamental, continúa el modelo de análisis político desarrollado por David Easton (Rose, 1984:16), el cual busca en los gobiernos liberales del Estado de bienestar, identificar en sus acciones sus elementos constitutivos y establecer el modelo de organización desde el que se va a responder a las demandas populares (Rose, 1984:16). De ese modelo de análisis propuesto por Rose, se puede advertir un cambio fundamental no tanto de grado cuanto de esencia, al señalar que “los vínculos efectivamente relevantes entre gobiernos no sólo son los de orden legal sino también los de orden político” (Rose, 1984:17). Así, lo político viene a adquirir una dimensión acorde con su valor explicativo dentro de las relaciones entre gobiernos.

Complementando el concepto de las relaciones intergubernamentales, la aportación de Wright es fundamental, al recuperar lo que nos dice este autor sobre el punto: “Las relaciones intergubernamentales son un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal (...) Comprendiendo estas relaciones, accedemos a la visión real, informal de las relaciones políticas y administrativas entre funcionarios públicos concretos (Wright, 1997:67-68).

Wright plantea cinco rasgos para un nuevo enfoque de *las relaciones* entre gobiernos de una misma nación. Al primero lo llama *Unidades gubernamentales: el elemento legal*, reconociendo en él, no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales, sino también las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales, a

diferencia del federalismo que subraya las relaciones estatales-nacionales. En este primer rasgo es importante precisar sobre la unidad de gobierno que

“Es una entidad organizada, la cual, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental (...) Carácter gubernamental por lo general significa un alto grado de responsabilidad ante al público, por funcionarios de elección popular, informes públicos y registros o reuniones abiertos y accesibles a los ciudadanos (...) Discrecionalidad suficiente se refiere a la existencia de un grado considerable de autonomía o de independencia al tomar decisiones importantes (...) Discrecionalidad para tomar (...) decisiones no revisadas significa que la entidad está separada de la estructura administrativa de alguna otra organización o unidad gubernamental” (Wright, 1997:73^{ss}).

Se desprende también en este rasgo la posibilidad de incluir a todos los actores de gobierno involucrados en el funcionamiento del Estado. Este planteamiento viene a romper el esquema tradicional del federalismo al considerar éste, únicamente a los ámbitos “soberanos” establecidos en la Constitución; más en concreto este rasgo posibilita la incorporación de dos actores que han estado relegados en la discusión federalista: los gobiernos locales, entendidos como estados en arreglos federales y los municipales a los que se les empieza a reconocer su calidad de autonomía.

El segundo rasgo denominado *los funcionarios públicos: el elemento humano*, lleva a enfocar a las personas, los funcionarios públicos clave que influyen poderosamente en la dirección de las relaciones intergubernamentales. Este elemento se refiere a las actividades y actitudes de las personas que ocupan cargos oficiales en las unidades de gobierno. Wright, citando a Anderson, dice que “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consecuencia, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de conducta humana” (1997:74-75). Esto lleva a poner la atención en el carácter personal de las relaciones intergubernamentales, al advertir que las interacciones se dan entre funcionarios concretos y no entre entes abstractos de gobierno.

Interacciones constantes. Este tercer rasgo consiste en que las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados, no están ratificadas formalmente en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales. En cambio, las relaciones intergubernamentales incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones. Los participantes en las relaciones intergubernamentales se preocupan, sobre todo, “porque las cosas se hagan”; es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios (Wright, 1999:81).

Desde este rasgo se plantea en las relaciones intergubernamentales un doble desafío para los funcionarios: hacer que el sistema funcione eficazmente dentro de límites legítimos y a pesar de frenos irrazonables o ilógicos; y cambiar las condiciones “atadas” donde haya que cambiarlas, para que el sistema pueda funcionar con mayor eficiencia (Wright, 1999:82). Con este rasgo entendemos que el concepto de las relaciones intergubernamentales se inscribe dentro del marco legal, pero al mismo tiempo lo desborda, pues se trata de un enfoque que es ambas cosas: es legal y más que lo legal.

El cuarto rasgo se refiere a *Todos los funcionarios públicos*, en el sentido de que todos ellos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones en las relaciones intergubernamentales (Wright, 1999:82). Desde este rasgo y con un enfoque intuitivo aplicado al sistema político en México, podemos distinguir tres grandes tipos de actores: nacionales, estatales y locales. Sabiendo esto, con ello tendremos una mejor idea de quienes son los seres humanos que desempeñan un cargo y que dan dirección y significado a las relaciones intergubernamentales

El quinto rasgo se llama *Cuestiones de políticas* y como distinción de las relaciones intergubernamentales es su componente de políticas. Éstas consisten en intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas

acciones. En el marco de las relaciones intergubernamentales, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos, empero, las complejidades económicas y sociales recientes han empujado hacia una mayor presión para cambiar las políticas, y a la vez ha dado mayor espacio a los administradores para formular y ejecutar las políticas públicas (Wright, 1999:84).

La dificultad de enfrentarse al cambio de políticas ha introducido al menos dos componentes importantes en lo político de las relaciones intergubernamentales. Una ha consistido en aumentar la presencia y la influencia política de los administradores al formular y aplicar las políticas públicas. Una segunda ha consistido en introducir una mayor incertidumbre e impredecibilidad en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples con sus funcionarios (Wright, 1999:85).

El enfoque de las relaciones intergubernamentales se le llama también modelo de autoridad coordinada e involucra a por igual a los tres órdenes de gobierno, sin distinción del estatus jurisdiccional que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Gómez Álvarez, 2000:31) Por tratarse de relaciones entre autoridades de gobierno, el juego se torna de carácter interdependiente, lo que lleva a replantear la aplicación de la visión del federalismo en el planteamiento de las políticas públicas basado casi exclusivamente en el ordenamiento formal jerárquico.

1.7.3 La acción pública como concepto para el análisis en el desarrollo de la educación en las localidades

Para entender los procesos que se suceden en la política educativa de México, enfatizando en los que acaecen al aplicar dos de sus componentes estratégicos, ya presentamos una aproximación teórica con el concepto de las relaciones intergubernamentales para enfocar la primera. Ahora, nos encaminamos por una conceptualización teórica que es pertinente para desprender explicaciones sobre la participación social. Con respecto a ella buscaremos con la categoría de la *acción pública*, retomada a partir de su utilización por investigadores contemporáneos. Uno

de ellos (Cabrero Mendoza, 2006:14) nos proporciona la entrada en tanto que él se ocupa de investigar los problemas del desarrollo local en México. En ese marco nosotros inscribimos la problemática del desarrollo de la educación a partir de la inclusión de la sociedad y los órdenes de gobierno locales en las decisiones educativas.

Empezamos por señalar que los componentes citados son expresados en un programa de política pública cuyos términos involucran a los padres de familia y a los actores relevantes para elevar la calidad de la educación. Ambos componentes en tanto que son presentados como un nuevo capítulo del federalismo educativo al que recurren en sus orígenes históricos para justificarlo, asumen el compromiso de “propiciar mayores márgenes de autonomía en las decisiones educativas hacia las entidades federativas, los municipios y las escuelas” (Pescador, 1994:3).

Vistos el perfil programático de la política educativa federalista en cuanto a involucrar a los padres de familia y los actores sociales relevantes, así como el compromiso de las autoridades centrales de propiciar mayores márgenes de autonomía para las decisiones educativas, es necesario precisar cómo ambos procesos se han asumido en el plano nacional y luego, a través de un estudio empírico, en el estado de Guanajuato. En esta tarea, para los dos planos se requiere ubicar en el trayecto del proceso la dinámica de los actores participantes, para poder configurar una visión de las posibilidades y las limitaciones de los sujetos sociales y políticos en la generación, diseño e implementación de la política educativa que les compete.

Ya centrados en el estudio empírico, se destaca si en esa dinámica de los sujetos se presentan condiciones propicias para crear un marco democrático de administración del proceso educativo. La puntualización de estas cuestiones ayuda a delimitar el problema por su mirador de la participación social, partiendo de cuestionarse por los modos de contribución de las instancias de organización que conjuntan a las autoridades municipales de Guanajuato, a los directivos y profesores de educación básica y a los padres de familia junto con otros representantes sociales, a

democratizar las decisiones educativas y crear el Proyecto Educativo que responda a las expectativas y necesidades de los habitantes de una comunidad. El análisis nos encamina a la revisión del modo en que se organiza la participación social en los municipios de Guanajuato y los modos de conformar la estructura organizativa para incluir y canalizar la participación de los actores del proceso educativo.

Este planteamiento nos lleva a observar los fenómenos que se suceden en la conformación del modelo de gestión descentralizada de la educación básica en el plano municipal en el que uno de sus elementos es el Consejo Municipal de Participación Social, el cual se constituye como figura legal en 1993 “para promover –según su exposición de motivos- la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública” (SEP, 1993:13).

Este esquema de la política descentralizadora de la educación hacia los estados y que incluye a través de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, la participación del gobierno municipal y de la sociedad en las decisiones educativas, implica, según el ANMEB, una nueva vinculación entre educación y territorio (físico, económico, político, social), que se expresa en la conducción del servicio educativo por las autoridades estatales con la colaboración municipal y las opiniones de la sociedad para orientar los servicios educativos. Con este planteamiento el campo de las políticas públicas delineado a partir de 1992, abre la posibilidad de la participación de nuevos sujetos, incorporando una perspectiva democrática para establecer una nueva distribución social de la función educativa.

A quince años de aplicación de las políticas para distribuir la función social de la educación, hay que preguntarse por el alcance de los programas para articular la instancia organizativa de los Consejos Municipales en el desarrollo de la educación, lo que lleva a plantearnos una cuestión fundamental: ¿Cómo se configura la democracia en el espacio de la gestión de las decisiones educativas trabajadas en

los Consejos Municipales de Participación Social en el estado de Guanajuato, durante el período 2000-2006?

Este aspecto del problema así formulado, viene a construirse como visión a través del concepto de la acción pública, el cual como categoría de análisis

“Nos permite explorar el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social. Su utilidad viene de no quedarse en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata, además, de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y que más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. Un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos” (Cabrerero Mendoza, 2006:11).

La acción pública así considerada, nos permite comprender, que no es la reorganización del sistema educativo por sí misma como estrategia gubernamental, ni la sujeción de la participación social a los moldes dispuestos de manera inconsulta por las autoridades como se podrá transformar la educación, de la que se espera una mayor calidad; más bien, es la forma como se van combinando, tejiendo y entrelazando ambos procesos⁶¹ a través del tiempo, como se podrán establecer formas democráticas específicas para el ámbito escolar que permitan la superación de los atrasos y deficiencias de la educación pública.

Es por ello que nuestro interés radica en entender cómo ha evolucionado la instancia organizativa de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación durante el período señalado, identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre los Poderes gubernamentales (Autoridades Estatales y

⁶¹ El programa gubernamental que descentraliza expresado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, establece competencias educativas exclusivas para la Secretaría de Educación Pública, competencias educativas concurrentes entre la Secretaría de Educación Pública y las Secretarías de Educación de los gobiernos estatales y nuevas atribuciones para las Autoridades Municipales. Estas medidas implicaron una reorganización del sistema educativo que pretendieron dar una mayor autonomía a los estados de la República, a los municipios y a los profesores en sus planteles escolares para conducir el proceso educativo. Para la sociedad significó la oportunidad de incluirse en el nuevo modelo de conducción educativa con el establecimiento de los Consejos Municipales y Escolares de Participación (SEP, 1992ª:7; SEP, 1993:82ss).

Municipales), los Dirigentes Sindicales de los docentes), los Sujetos Profesionales (docentes y directivos del sistema escolar en los Municipios de Guanajuato) y los Sujetos no gubernamentales (Asociaciones de Padres de Familia, Representantes de Organizaciones Patronales y de la Sociedad Civil); y así tener una visión de las posibilidades y las limitaciones de reorganizar la educación contando con la inclusión de la sociedad a través de esos Consejos. Vale decir: ¿Ha sido posible reorganizar la educación básica de Guanajuato en una perspectiva democrática durante el período 2000-2006, dándoles la palabra y las capacidades para decidir en los espacios educativos a los Sujetos sociales para alcanzar el mejoramiento de la educación?

Estudiar este aspecto del problema como componente de la política pública de la educación en el estado de Guanajuato, focalizándolo en el desempeño de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, representó una tarea compleja en cuanto a la necesidad de conjuntar en el desarrollo de este proyecto de investigación, diversas, pero no contradictorias expectativas: unas, provenientes del ejercicio profesional académico, otras, de la vinculación con los habitantes de las municipalidades de Guanajuato en satisfacer sus requerimientos de organización de sus Consejos de Participación y otras más, derivadas de los compromisos institucionales que los profesores-investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional debemos atender para resolver los problemas educativos en México. Todas ellas se articulan en el proyecto compartiendo la exigencia de entender la proyección del quehacer gubernamental en la educación local, regional, pero también intergubernamental, es decir, desde las relaciones entre las instancias de gobierno federal, con el estatal y de éste con las municipales de Guanajuato y que inciden en los espacios para organizar la administración de la educación básica en los Municipios.

De esta forma, se trata de entender la intervención colectiva de los diversos sujetos sociales y políticos locales que conforman los Consejos Municipales, pero también de grupos que están representados en los mismos Consejos, pero que obedecen a intereses específicos cuya orientación se manifiesta al imprimirles a los Consejos

una orientación ajena al desarrollo de la educación como proceso integral que los ciudadanos de las municipalidades exigen. Se trata también de entender la relación entre ambos universos, el de los sujetos gubernamentales que se mueve con una lógica y el de los sujetos no gubernamentales, que se disponen por los intereses de los ciudadanos. Buscamos advertir en el análisis de acciones concretas de los Consejos Municipales de Participación y en el estudio de sus acciones en una perspectiva evolutiva, cómo se generan los Consejos en tanto que entramados institucionales, cuál es la justificación oficial de su creación, la lógica que los impulsa a involucrarse en la operación de los programas educativos de las localidades y cómo las expectativas de los Sujetos permanecen, cambian o se ajustan por las dinámicas que se sobreponen al funcionamiento ideal de los Consejos. Esto llevó a complicar la tarea de la investigación en cuanto a la integración de la categoría de análisis de la acción pública e incluirla junto con el concepto de las relaciones intergubernamentales y el concepto de las relaciones sociales de la escuela que exponemos más adelante. Empero, la complicación se resolvió en el sentido de adoptar el modo 2 de producción de conocimientos que establecimos como fundamentación en los párrafos antecedentes (Gibbons, 1997). Esto nos permitió movernos por los caminos de varias disciplinas y aproximarnos al objeto de estudio con formas flexibles en el quehacer concreto de la investigación.

De acuerdo a lo anterior, para la revisión analítica del aspecto que enfocamos en la problemática, recurrimos a conceptos y enfoques teóricos que son difíciles de integrar o que forzosamente los entremezclamos. Pero en nuestro caso lo hacemos así para dar cuenta de ese aspecto de la realidad que nos es compleja y difícil de aprehender; de este modo, los hacemos confluír porque nos proveen de elementos para construir el objeto de estudio, otros nos permiten obtener claridad conceptual sobre lo que observamos, otros nos han provisto de elementos para construir explicaciones sobre lo que analizamos y otros más nos remiten a trabajar y ensayar experiencias de resolución del problema conjuntamente con los sujetos sociales y políticos intervinientes en lo que investigamos.

Retomando la última pregunta que planteamos, su cuestionamiento de fondo nos lleva a observar los fenómenos que se suceden en la conformación del modelo de gestión descentralizada de la educación básica hacia los estados de la República y hacia los municipios, enfocando por nuestra parte, en esta investigación, la atención en las interacciones de los Sujetos que conforman los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación. Estos fenómenos nos remiten a los procesos que desde la política educativa se consideran para su diseño, planeación y operación, incluyendo y fomentando las capacidades de la sociedad para enfrentar los desafíos que en materia de educación se enfrentan en nuestro tiempo al implementar la reorganización del sistema educativo, su transferencia a las entidades federativas y la inclusión de la participación social así como la conformación de los sistemas escolares en los estados. Con la implementación de estas estrategias, el Estado ha asumido el reto de enfrentar “la catástrofe silenciosa” en la que se encuentra la educación pública en nuestro país (Aguilar Camín, Guevara Niebla, Latapí y Cordera Campos, 1995:15); empero, en ellas subyace algo más que las pretensiones de reorganizar la educación para adecuarla a las nuevas circunstancias sociales y económicas de México, es decir, hay además una finalidad eminentemente política en el sentido de que al federalizar la educación e incluir la participación social en las decisiones educativas, se apunta a un proceso de la esfera estatal para darle gobernabilidad⁶² al sistema educativo, el que, según los diagnósticos de especialistas debe su debacle a estar presa de intereses corporativos y burocráticos (Álvarez,1995^a:171) y que por su persistencia e implicaciones en la esfera pública, hacen peligrar no sólo la estabilidad de las instituciones de gobierno sino que ponen en riesgo la democracia.

⁶² La gobernabilidad -término del que ya hicimos una breve nota (y más adelante recuperamos) siguiendo a Joan Prats (2000:615-618)-, es hoy un tema de *moda*, pero en realidad es tan antiguo como el Estado mismo. En los siglos XVIII y XIX con la revolución industrial y el acelerado crecimiento demográfico de las ciudades, la población se convirtió en objeto de estudio de la economía política y, su control, el destino fundamental de las acciones de gobierno. De este modo, de acuerdo con Foucault, desde entonces vivimos en la era de la “*gubernamentalidad*”, en un tipo de estado particular –“*gubernamentalizado*”- es decir, (...)“que no se define esencialmente por la territorialidad, por la superficie ocupada, sino por la masa de población, su volumen, su densidad y ciertamente el territorio sobre el que la población se asienta pero que ya no es más que un componente. Este Estado de gobierno que se centra especialmente sobre la población y que se refiere y utiliza como instrumento el saber económico, corresponde a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad” (Foucault,1981:9).

En esa condición, aunada al debilitamiento del presidencialismo, la corrupción de los funcionarios de gobierno de alto nivel así como por la creciente inseguridad pública por la delincuencia del narcotráfico, hoy en día en México se vive una crisis de gobernabilidad. Aún con la democratización formal alcanzada después de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000, esos fenómenos ponen en serio peligro a las nacientes instituciones democráticas. Empero, es en la educación pública donde se localiza uno de los mayores riesgos para las instituciones y los intereses de la sociedad, al estar enquistados como contrapeso del Estado grupos sindicales que hegemonizan el control de la organización, valiéndose del otorgamiento de prebendas, dinero, puestos en el sistema educacional y hasta por medios gangsteriles. Esos grupos han logrado el desarrollo de la capacidad de influir a su favor en el diseño de políticas públicas que afectan a millones de personas, condenándolas a padecer un servicio educativo deficiente, al impedir o nulificar la aplicación de reformas educativas cuantas veces se han implementado con la intención de mejorar el servicio educativo⁶³.

Así, al considerar los problemas de la implementación de la reforma de la educación entroncamos con el ámbito de la gobernabilidad, el cual cobra relevancia para impulsar en ella el avance democrático, como también en la misma sociedad al propiciar en los ciudadanos su participación en las decisiones, ejercer una vida cívica que fortalezca la división de poderes y fomente el respeto de las garantías individuales. En esta óptica de la gobernabilidad, estas situaciones tienen un impacto directo sobre los mecanismos de gobierno del sistema educativo, como también lo que sucede en éste, guarda implicaciones para la viabilidad del sistema político democrático y la estabilidad de las instituciones.

⁶³ Nos referimos a los grupos políticos que dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, han controlado al gremio sindical. Sobre este organismo es necesario mencionar el papel que empezó a desempeñar años después de su fundación en 1943, cuando grupos sindicales proclives al régimen político toman el control de la organización y asumen un papel mediador entre el Estado y los trabajadores de la educación pública; esto ha llevado al sindicato magisterial a formar parte de un sistema de intermediación de intereses que combina simultánea y complementariamente las funciones de representación y control del importante sector profesional que son los maestros (Schmitter, 1992:3; Anguiano, 1989:36; Bizberg, 1990:696).

Con la puntualización de estas reflexiones sobre la educación y la democracia, llegamos así al planteamiento de la gobernabilidad, la cual nos abre la puerta para examinar las posibilidades y los alcances de las decisiones educacionales contando con la participación ciudadana y de otros agentes sociales; empero esta cuestión se inscribe en otra más amplia que nos lleva a una necesaria revisión de nuestra democracia, así como lo plantea Cabrero Mendoza (2006:18) siguiendo a Patrice Duran (1999), al preguntarse si las democracias son todavía gobernables. Siguiendo a estos autores, retomamos para nuestra investigación la postura que enfatiza el necesario uso de perspectivas de análisis que nos den cuenta de la realidad observada y no sólo del marco en el interior del cual dicha realidad existe. Y es en esa postura que llegamos con los autores citados a confluir para el análisis con la categoría de la acción pública, de modo que entendamos las dimensiones de los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

Las enseñanzas que nos redescubre ese postulado van en el sentido de que

“Gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontradas. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones” (Cabrero Mendoza, 2006:19^{ss}).

Otra ventaja más que Cabrero Mendoza toma de Duran (1999) para el análisis de la acción pública, es que

“Con ella podemos ver la imagen de una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas. Esta idea se puede concretizar en que la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente; de ahí que utilizar este prisma de observación nos ayuda a entender la realidad de dicha acción no en su apariencia formal, sino en su dinámica real” (Cabrero Mendoza, 2006:19).

Siguiendo a Jean Claude Thoening (1992), Cabrero Mendoza nos hace ver que “la acción pública es la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una

sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Cabrero Mendoza, 2006:19).

A partir de estas consideraciones Cabrero Mendoza (2006:19) puntualiza que el análisis de la acción pública es un enfoque con el que se asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental, propiciando que ésta se configure de manera diferenciada y territorializada sobre los problemas públicos, conduciendo a enunciar un interés colectivo posible. Esta perspectiva permite entender mejor un mundo policéntrico de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Se trata con esta categoría, que retoma Cabrero Mendoza de Duran (1999), de dar cuenta de un “Estado-socio” no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Este escenario debe entenderse como un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente como un agente más, en el sentido de agente articulador del conjunto, o siguiendo las palabras que recoge Cabrero Mendoza de Duran y Thoenig (1999) para caracterizar el proceso: “el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (2006:20). Sin embargo, es necesario que esta perspectiva de análisis nos sirva no sólo para describir mejor la complejidad de la realidad de la acción pública, sino para aprehender y explicar mejor dicha realidad. Por ello, Cabrero Mendoza nos sugiere entender este enfoque como una expresión de la sociología de la acción colectiva, dado que a partir de ese momento

“Estamos introduciendo dos dimensiones de gran relevancia para hacer operativo este marco analítico: la intencionalidad de la acción y las condiciones en las que ésta se ejerce. Dicho de otra manera, se trata de comprender cómo se articulan e interpretan la naturaleza de los problemas que generan la acción desde la perspectiva de los actores y el marco institucional y organizacional en el interior del cual se expresan los componentes de dicha acción” (Cabrero Mendoza: 2006:20)

Hace notar Cabrero Mendoza de Duran, que éste menciona “la posibilidad, a partir de este enfoque, de entender la interacción entre la política como función de distribución del poder en la sociedad, la política como acción de gobierno, y la política como juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia” (Cabrero Mendoza, 2006:20).

En el sentido anterior, Kiser y Ostrom (1982) –de acuerdo con Cabrero Mendoza-, “caracterizan la acción pública como un modo específico de condensación de tres modos de acción: *el nivel operacional* de estrategias de actores; *el nivel de elección colectiva* en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y *el nivel constitucional* que estructura las oportunidades de elección” (Cabrero Mendoza, 2006:20).

Es necesario traer a la exposición un elemento central en el enfoque de la acción pública, el cual se refiere al concepto de regulación. Señala Cabrero Mendoza que para Thoenig (1998), este concepto “da cuenta de fenómenos empíricos tales como la disociación creciente entre la capacidad que manifiestan las normas para establecer el orden social y la manera como este orden se produce en la realidad cotidiana” (Cabrero Mendoza, 2006:21). La ventaja que reporta la utilización del concepto, radica en que permite visualizar el espectro de situaciones que van de un sistema de acción normativa formal y rígida a un sistema que guía a los actores de acuerdo con situaciones específicas de su contexto particular de intercambio.

Plantea Cabrero Mendoza que el análisis de la acción pública requiere para su desarrollo de diversas herramientas teóricas específicas, “las cuales permiten complementar el aterrizaje en el análisis aplicado” (2006:22). Una de ellas que consideramos pertinente para nuestro objeto es el análisis de las políticas públicas, la cual surge como un marco de estudio de itinerarios de acción concretos y de las expresiones de una cierta racionalidad de la acción pública en momentos determinados. Su particularidad viene de que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión.

Cabrero Mendoza nos previene de intentar el análisis aislado de política pública en tanto que de hacerlo, ello nos conduciría a tener una visión compartimentalizada de la acción gubernamental por una parte, y por otra, de la sociedad, la cual aparecería como el medio ambiente de la primera, pero como compartimiento separado. Es por ello necesario que las perspectivas de la acción pública y del análisis de políticas estén imbricadas o guarden, como dice Cabrero Mendoza, *una simbiosis fructífera*⁶⁴, de tal modo que se logre una mayor comprensión de la hechura particular de las políticas y aún más, que al entrar al análisis desde la acción pública, permita la contextualización transversal de las políticas públicas en estudio.

1.7.4 La noción de las relaciones sociales de la escuela

Hacia fines de la década de los Ochenta, el discurso oficial abundó en alusiones a perseguir una modernización de México como una vía para recorrer de manera rápida el tramo que nos separaba de los países desarrollados. Una de las estrategias seguidas a ese fin, fue emprender un cambio en el sistema educativo con el reto de descentralizar la educación para alcanzar su calidad. La modernización se presentó como inevitable y necesaria en tanto que la revolución de los conocimientos y la intensa competencia mundial llevaba al país a reflexionar y evaluar a profundidad su sistema educativo. Los cambios propuestos a partir de ese momento histórico, pusieron el acento en los problemas del analfabetismo, el rezago escolar y la atención a las deficiencias en la cobertura, así como buscar la impartición de una educación primaria universal, más firme y más útil para la vida; una educación secundaria y media superior mejor definidas y más flexibles en las opciones que abría; una educación superior de excelencia y una educación abierta propicia en ofrecer un futuro de oportunidades a los más necesitados (SEP, 1989:x,xi).

El inicio de los Noventa marcó estos desafíos para el sistema educativo mexicano encabezados por una nueva Administración, la cual, con el lema de “modernizar”

⁶⁴ La simbiosis a la que alude Cabrero Mendoza entre ambos enfoques, consiste en puntualizar que el análisis de la acción pública que deja de lado el modelo de políticas públicas, puede tener dificultades para identificar acciones concretas que estudia en la realidad que observa, al tiempo que el modelo de políticas públicas que ausenta el análisis de la acción pública, puede perder de vista la realidad amplia y compleja en la que se ubica el objeto estudiado (Cabrero Mendoza, 2006:25).

emprendió una reforma del Estado en la que la reforma educativa fue uno de sus capítulos más importantes. Para algunos investigadores, la reforma propuesta se consideró un “parteaguas en la vida educativa de México” (Álvarez, 1995b:2), como también “una de las iniciativas más audaces para reformar el sistema educativo mexicano en su historia a partir de la fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1921” (Guevara Niebla, 1992:3). Los calificativos de algunos estudiosos hacia la reforma en cuestión, venían de observar las ambiciosas metas que se anunciaron, así como la firme determinación con que se implementaron las nuevas estrategias en el orden de reorganizar el sistema educacional de acuerdo con una nueva vinculación e inclusión de la sociedad en los procesos educativos, algo muy a tono con las promesas de democratización política, en las que se tomaría en cuenta a los ciudadanos para el establecimiento de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

Para describir el perfil de las reformas emprendidas con la política educativa de 1989 a 1994⁶⁵, hay que recurrir a su formulación programática, la cual hace énfasis en que

“No se postula enfrentar los cambios con más de lo mismo, es decir, centralizadamente o con burocratismo, (sino que) busca tomar en serio la imaginación y la experiencia de los principales actores de la educación – los maestros, los pedagogos, los investigadores en todas las áreas del conocimiento- e incorporarlos a todos para llevar a la práctica el perfeccionamiento educativo” (SEP, 1989: xii^{ss}).

A este fin el Programa para la Modernización Educativa puntualiza lo siguiente:

“El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional (...) El desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país” (SEP, 1989).

⁶⁵ La Administración Federal 1989-1994 es encabezada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Las líneas de la política educativa que se anuncian para poner en marcha están contenidas en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989), el cual es presentado en Monterrey, Nuevo León, México, el 9 de octubre de 1989.

Para el régimen del Presidente Salinas

“La modernización educativa significa una nueva relación del gobierno con la sociedad; una incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo (...) Una educación moderna, de calidad, servirá también para guiar los pasos de una sociedad más participativa y plural (...) Implica la solidaridad como actitud, como enfoque y como contenido educativo; exige un compromiso de eficacia que sólo se cumple si las vidas de los mexicanos son mejores y si los propósitos nacionales se cumplen”(SEP, 1989).

De acuerdo con las pretensiones del régimen en ese momento histórico, éstas se orientan por construir en el ámbito educativo

“Una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. La flexibilidad en la acción ha de acompañar a los cambios permanentes de los elementos sociales, a fin de que los ciudadanos refuercen su compromiso de incorporarse efectivamente a los procesos educativos. Esta incorporación es decisiva, porque el puente que vincula los fines de la modernización educativa con sus acciones concretas es la participación conjunta de los actores sociales con el Estado mexicano, históricamente investido de un papel educador” (SEP, 1989:17).

Lo descrito cobró forma con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica⁶⁶, en el año de 1992, mediante el cual se descentralizó el sistema educativo y se establecieron los mecanismos para incluir la participación social. Las medidas significaron una amplia propuesta de reforma en las relaciones del Estado con la sociedad a través de la educación. Sus formulaciones incluyeron un perfil político y social caracterizado por la decisión de ampliar los márgenes de autonomía de los estados, los municipios y las escuelas, impulsar la participación de la sociedad y de los padres de familia, así como de ofrecer posibilidades para la concreción de un entramado orgánico de Consejos Escolares. Con esta visión y desde la proclama de vincular la educación con la comunidad se arribaría a un ejercicio creciente de democracia comunitaria (Latapí, 1999:34).

⁶⁶ El *Acuerdo* es un documento de política educativa suscrito por los principales actores políticos que ya hemos mencionado en citas anteriores; pero es significativa la ausencia de representantes de la sociedad civil. Esto lleva a suspicacias entre los investigadores por el contenido del pacto, por el que la autoridad central decide unilateralmente repartir el poder de las decisiones educativas (Latapí, 1996:44).

Hay una continuidad en las líneas rectoras de esta política que se advierte en los programas educativos de los sexenios posteriores al del Presidente Salinas, como fueron los del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000, el del Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006, y aún en el del Lic. Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012).

Este aspecto que hemos señalado es en el que centramos la atención en esta parte del capítulo, empezando por notar que su inclusión en el discurso educativo oficial no es propio de México, sino que impactó también en las políticas educativas de los países desarrollados aún antes que a nosotros; así por ejemplo, el discurso de la participación invadió los debates profesionales y no profesionales sobre educación en Estados Unidos desde décadas antes de terminar el siglo XX⁶⁷.

En España, luego de la transición a la democracia después de 1978, pronto se llegó a comprender y a poner en práctica que la participación es un valor en la comunidad educativa en tanto que encierra en su misma naturaleza dimensiones democráticas, posibilidades de aprendizaje y vivencias de comunicación. Y pensando ya más en cercanía de los planteles escolares, “participar es aportar conocimiento a la tarea compartida de construir y reconstruir los saberes, intervenir en las decisiones, controlar los procesos e intercambiar las experiencias” (Santos Guerra, 1999:13).

En el caso de nuestro país vecino al norte pudo observarse la irrupción de

“Un lenguaje promotor de la colaboración, el empowerment y el dar voz a los que no la tienen fue impulsado desde libros, talleres, conferencias, fondos para investigación y clases universitarias. Así, con el objetivo de incorporar las voces de los maestros, padres y estudiantes a la reforma educativa, se presentó una variedad de iniciativas de reestructuración que incluyeron elección de escuela (School choice), descentralización, participación de los padres y consejos de escuela en los que se comparte la gestión escolar. El lenguaje de la participación penetró el discurso educacional en muchos niveles: administración escolar autónoma y participativa, investigación participativa, participación de los padres y la comunidad en la vida escolar, y participación de los educadores en las decisiones (empowerment)” (Anderson, 2002:145).

Lo anterior nos lleva a retomar a K. M. Zeichner (1999:80^{ss}) en el análisis que hace de estas reformas en la educación norteamericana, cuando nos muestra su interés por revisar la compleja imbricación entre profesionalidad docente y participación de la

⁶⁷ En nuestro país esta cuestión aparece de manera inopinada en el discurso oficial (Programa de Modernización 1989-1994) y genera confusión entre el magisterio de educación básica cuando la participación social en la educación figura como una directriz a aplicar en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992^a) y regulada luego normativamente por la Ley General de Educación desde 1993 hasta la fecha.

comunidad social en las escuelas. El valor que tiene el trabajo de este autor, es que “plantea el problema enormemente complejo que se suscita al querer conjuntar autonomía profesional del docente y democracia escolar” (Angulo Rasco, 1999:14) y para ello se advierte en el análisis de Zeichner, que “algunas propuestas sobre la profesionalidad de los docentes pueden socavar la participación de la comunidad en la escuela además de sobrecargar el tiempo de trabajo de los primeros; pero, al mismo tiempo, recalca que no toda decisión adoptada según reglas democráticas es igualmente legítima y admisible” (Angulo Rasco, 1999:14).

El análisis de Zeichner es pertinente a las circunstancias de nuestras escuelas en México, en la medida que lleva a preguntarnos, si los Consejos Escolares que se disponen establecer en cada plantel escolar para incluir la participación de los padres de familia con los maestros y directores, suponen tanto una cultura democrática como, a su vez, estructuras de relación y decisión en las que esa democracia se materializa.

Es claro que al visualizar las posibles prácticas democráticas en las escuelas mexicanas no estamos pensando en la práctica del voto como un ejercicio de la democracia electoral, la que por otra parte en nuestro país se ha puesto en duda por la fragilidad de los procesos de esa naturaleza; lo que queremos decir es que, incluir la participación de la comunidad en las decisiones educativas a través de los Consejos Escolares de Participación, fundando la disposición en normas administrativas y cambios legales, por sí misma no es suficiente para que se practique la democracia en tanto que diálogo que permite compartir una cosmovisión del proceso educativo, de su organización y de los mejores medios para alcanzar sus fines, puesto que hay una cultura administrativa que privilegia las decisiones de los docentes y directores por sobre las de los padres de familia. Y esto ocurre a pesar de la existencia de políticas y programas que les conceden más poder a las escuelas y a los profesores a través del Proyecto Escolar diseñado en sus Consejos Técnicos; y canalizan la participación de los padres de familia a través de los Consejos Escolares

de Participación⁶⁸ en los que comparten las responsabilidades y decisiones con los docentes y directivos, cada cual en su papel. Empero, más en los Consejos Escolares de Participación, los docentes y directivos no se han servido de ellos para establecer una relación efectiva con la comunidad para elevar los aprovechamientos escolares, dejando a los padres/madres como meros apoyadores de las políticas para los planteles dictadas por los administradores y confirmadas para su aplicación por los profesores en sus aulas.

Así, los directivos y profesores siguen un camino de acuerdo con la ortodoxia burocrática del sistema escolar en la que fueron formados profesionalmente y que a pesar de la introducción de nuevas perspectivas que pregonan la autonomía en las prácticas pedagógicas y administrativas que orientan la reforma del sistema escolar, la inercia administrativa y la resistencia al cambio los lleva a tomar decisiones sobre su trabajo de manera unilateral o individualista, y los padres/madres de familia siguen otro curso, que en el mejor de los casos no es más que apoyar las decisiones que suponen ellos van en el interés de que sus hijos aprovechen la formación que la escuela les imparte, aún cuando no los tomen en cuenta para tomar esas decisiones.

Lo anterior nos revela la fuente de tensiones y contradicciones que se suceden al proponer la política educativa mexicana desde 1992 una reorganización del sistema educativo en general y de los planteles escolares en cada entidad federativa. La finalidad no puede dejar de alabarse como positiva en cuanto a que los estados, los municipios y los planteles se dispone que tengan más autonomía para arreglar los asuntos educativos conforme a los sujetos que los planean, administran y operan tomando en cuenta sus circunstancias, peculiaridades y recursos. En este sentido podemos advertir en el discurso oficial (SEP, 1989:25, 26; SEP, 1992^a:6,7; Pescador, 1994:3) la adscripción a los postulados de la gestión educativa y escolar propuestos

⁶⁸ Los documentos facilitados a los directivos y maestros para capacitarlos en la marcha de la reforma educativa iniciada en 1992, proponen a los maestros, que sean ellos en sus escuelas los autores para concretar la relación escuela-comunidad a partir de un problema escolar diagnosticado en el colectivo docente y al cual se abocarían a su resolución en el transcurso del año escolar. Al término de éste, se evaluaría el alcance de las soluciones obtenidas y se replantearía el problema para el nuevo año escolar o se iniciaría un nuevo diagnóstico para formular otro problema que estuviese afectando al plantel, y por ende a diseñar un nuevo Proyecto Escolar (Cf. Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Educación de Guanajuato, 1997:47).

por Guiomar Namó de Melo (1991:3) y de otros autores que privilegian tomar a la escuela como el centro de la atención en los sistemas educativos⁶⁹.

De este modo, al planteamiento oficial de reconocer la necesidad de tener buenas y mejores escuelas, se acompañó la asignación a los profesores de desempeñar un papel primordial en su función y en el desarrollo de soluciones innovadoras frente a la catástrofe educativa en México (Guevara Niebla, 1995:15). Empero, con estas iniciativas orientadas a la democratización escolar, se incluye una práctica que viene a generar tensiones y contradicciones: Los profesores y directivos no saben qué hacer (o en el peor de los casos los ignoran) con la participación de los padres y madres de familia, que establece *El Acuerdo* incorporar en los Consejos Escolares; en segundo lugar, la contradicción se amplifica entre el magisterio al disponerse legalmente la inclusión de los padres en los citados Consejos, provocando que en muchos casos se preste a la simulación o a prácticas autoritarias para darles la formalidad que la autoridad exige.

Recapitulando lo que se ha dicho en el discurso oficial sobre la participación social en la educación, es necesario recuperar la trama de las medidas descentralizadoras de 1992-1993, desde su formulación hasta la implementación a los estados, municipios y escuelas, de manera que la tomemos como punto de partida para su articulación con los argumentos contruidos en torno al concepto de *las relaciones sociales de la escuela* al cual acudimos para desprender explicaciones convincentes. A este fin, empezamos por señalar que la participación social en la educación dependió de la descentralización de los servicios educativos hacia los gobiernos de los estados y en la asignación a los municipios del papel de auxiliares en ese proceso. Simultáneamente a los hilos administrativos que llevaban del gobierno

⁶⁹ La política educativa del gobierno del estado en Guanajuato, México, durante el interinato del Gobernador Carlos Medina Plascencia (1991-1995), enfatizó este principio en la formulación de sus programas y en las acciones emprendidas para su desarrollo con el lema de "*A la escuela nuestro mejor esfuerzo*". En rigor a la verdad, es de reconocer que en ese período se hizo el más acabado ejercicio de política educativa para resolver el atraso educacional del estado, al grado de merecer la atención de especialistas que ponían a la Administración educativa encabezada por el Lic. José Trueba Dávalos como un modelo a seguir en el país. Así por ejemplo, Pablo Latapí, uno de nuestros más prestigiados investigadores escribió a propósito de la política educativa estatal, poniéndola como ejemplo a los demás estados en la reorganización de sus servicios educativos: "*Guanajuato marca el rumbo*" (Tiempo Educativo Mexicano I, 1996:44).

federal a los gobiernos estatales las determinaciones educativas, éstos debían de asignar a los municipios un conjunto de medidas suplementarias para su aplicación, en las que, las más de las veces, al tratarse de recursos financieros, los gobiernos estatales han figurado como supervisores. Este trayecto de medidas en su configuración completa, a partir de las relaciones establecidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales tiene como punto de atención central a la escuela, para que ésta funcione mejor y en condiciones de una mayor autonomía. Vistas en su conjunto estas relaciones que son reguladas por la Ley General de Educación, nos da la idea de un modelo, que, de acuerdo con los fundamentos que se traen para justificar la federalización o descentralización, podemos decir que es un modelo descentralizado de gestión educativa (Arnaut, 2005:9) en cuanto a prescribir puntualmente el modo de la relación entre los gobiernos federal y estatales, distribuyendo las competencias de la función social de la educación entre uno y otros y asignando a los Municipios determinadas funciones en la organización de la educación, y por último, especificando los instrumentos y canales a través de los cuales incluir la participación de los representantes de los padres de familia, comprendiendo también en esa participación las relaciones de los demás actores al interior de la escuela⁷⁰.

Uno de los componentes del modelo de gestión descentralizada de la educación – pero al nivel de cada escuela-, a través del que las autoridades pretenden la instrumentación de la participación social, es el Consejo Escolar de Participación, el cual también se establece como figura legal a partir de 1993 con la Ley General de Educación. La responsabilidad de crearlo corresponde a los directivos con la misión

⁷⁰ *El Acuerdo* (SEP, 1992) y las Actas de Transferencia y Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de la República (SEP, 1992d) describen acciones administrativas y solamente en el primero hay referencias históricas para fundamentar en el federalismo de 1824 las medidas que se anuncian. También se reconocen los logros obtenidos en los 70 años de operación a partir de su refundación con el establecimiento de la SEP en 1921; pero a la vez *El Acuerdo* introduce medidas que parecen obedecer a otra lógica, ya no en la que se fundamenta el Estado de Bienestar que había guiado a los gobiernos emanados de la Revolución de 1910, como había ocurrido durante las décadas de expansión del sistema educativo (1950-1980) sino en los dictados del Estado neoliberal, el cual exige nuevos estándares de calidad en los aprendizajes de los alumnos, de exigencia de evaluación para los maestros fundadas en logros de aprovechamiento y nuevas formas de participación de la sociedad para organizar las tareas de las escuelas; de ahí que al asumir estos dos referentes en la política educativa expresados en el Acuerdo, se habló de que el Estado, como resultado del conjunto de reformas impulsadas por el régimen del Presidente Salinas era o llegaba a la instauración de un Estado Liberal-Social.

de vincular a la escuela pública con la comunidad. Para el cumplimiento de esta tarea, la Ley General de Educación establece que el Ayuntamiento y la autoridad educativa local deberán dar toda su colaboración.

De esta forma, desde 1993 se espera que en cada escuela pública de educación básica opere un Consejo de Participación Social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical y directivos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de sus escuelas.

En el cumplimiento de las líneas de trabajo planteadas a los Consejos Escolares y encauzar las actividades de los sujetos involucrados en las escuelas del nivel básico de los municipios de Guanajuato durante el período 2000-2006, se observa el ejercicio de prácticas y la asunción de actitudes hacia el ámbito escolar que no suponen la construcción de espacios de participación fundados en el respeto de los derechos cívicos de los padres de familia y del ejercicio responsable de los profesionales de la educación en los asuntos de la escuela, sino todo lo contrario, pues aparecen como fenómenos de simulación por los directivos escolares, de asunción individualista de las responsabilidades formativas por los docentes y de control administrativo por los directivos hacia los padres de familia. Estas situaciones nos muestran las restricciones a la participación de los padres de familia en los asuntos relevantes de la función que desempeña la escuela y del papel más burocrático que profesional que desempeñan los profesores. Tales prácticas las podemos advertir a partir de la utilización de una serie de conceptos teóricos, los que nos llevan a inquirir por la reorganización del sistema educativo en Guanajuato dispuesto por sus autoridades y que genera para la entidad su versión de modelo de gestión descentralizada instaurado a partir de 1993, y preguntarnos si éste ha posibilitado la generación de espacios y acciones democráticas de los directivos escolares, maestros y padres de familia para crear una mejor organización escolar que privilegie los aprovechamientos escolares.

La hipótesis que formulamos para responder esta cuestión, es que en el modelo de gestión descentralizada de la educación hay una contradicción en tanto que la participación que corresponde a los sujetos involucrados en los Consejos Escolares en el sentido de construir acuerdos, proyectos y programas que sirvan para mejorar la educación que imparte la escuela, se sacrifica en aras de obtener un funcionamiento “normal” del modelo de gestión escolar, con base en rutinas del modelo de administración burocrático, centralizado y jerárquico, exigidas por el aparato burocrático central de las autoridades educativas en el estado e impuestas en el movimiento de la administración por una lógica que se corresponde a “una determinada forma de oculto dominio político” (Habermas,2007:54-55), que se expresa en considerar a los profesores como operarios que instrumentalizan los planes y proyectos diseñados en otras instancias del sistema educativo, ubicadas en los aparatos administrativos que continúan funcionando bajo una dinámica centralizada.

En esta lógica, la incorporación de la participación de los padres de familia se sucede como si ellos fueran también empleados del aparato escolar y no sujetos que tienen el derecho a participar en las decisiones escolares de acuerdo con su calidad de ciudadanos y que en cuanto tales, tienen también el derecho de pedir cuentas de la función pública de la educación.

Una entrada que nos permite construir esta conceptualización y centrar el problema en el aspecto que nos llama la atención, la localizamos en la corriente de la nueva sociología de la educación, la cual nos suministra un discurso que permite analizar el currículum como expresión de las relaciones de poder que subyacen en la selección y organización del conocimiento educativo (Bonafant, 1998:25-26). Desde esta misma corriente recuperamos sus aportaciones recientes en tanto que aborda el campo de estudio de la política educativa, abocándose a la teorización sobre el cambio en la educación (Bonafant, 1998:27).

Uno de los conceptos contruidos en la nueva sociología de la educación que nos permite entrar al análisis que queremos, es la noción de *relaciones escolares o relaciones sociales de la escuela*, la cual nos permite acceder a los fenómenos que se producen en la institución escolar. Estas relaciones equivalen al conjunto de actividades teóricas y prácticas que se realizan en el sistema educativo (Ornelas, 1998:48). De ese conjunto, con la noción de relaciones escolares, podemos distinguir por una parte, a las personas con sus talentos, aspiraciones y conocimientos que ponen en juego para la producción o reproducción del saber. Por otra parte, en la localización de los métodos de organización de la fuerza de trabajo de la educación, podemos distinguir en los agentes, actores y participantes de la organización del sistema escolar, dos ámbitos: uno, referido a las decisiones pedagógicas y otro correspondiente a las decisiones de política educativa. Empero, ambos tipos de decisión no responden al mismo ámbito de racionalidad, aunque los dos tengan relación con el conocimiento y desarrollo de la educación (Touriñán y Rodríguez Martínez, 1993:36^{ss}). Así, en el caso del primero, lo que la guía es la racionalidad práxica que permite establecer las reglas que dirigen la acción de intervención para lograr las metas de la educación, social y moralmente sancionadas como valiosas (Touriñán y Rodríguez Martínez, 1993:36). Pero este tipo de decisiones que pueden definirse dentro del modelo social-tecnológico, según Ravaglioli con una intención crítica, supone que “la dimensión pedagógica termina por ser subordinada a la presión económica” (1981:182) y en último término -decimos nosotros-, al interés político, pero en el sentido de instrumentalizar las acciones gestadas por otros y que se articulan a un propósito de dominación.

Estas reglas, junto con las metas que se pretenden lograr, forman parte del conjunto articulado en su realización como política educativa concreta de un país (Touriñán y Rodríguez, 1993:36-37), la cual puede guiarse desde una racionalidad con una finalidad política (Ravaglioli, 1981:180). Esto lleva a imprimirle a las decisiones técnicas, prioridades de acción política en el marco de la educación y los modos de lograr esas prioridades es apelando a criterios o modelos que se presentan a las teorías curriculares. De esta manera: o se busca asegurar la relación correcta de los

contenidos respecto a los fines de la educación, dejando que la determinación de los fines sea tomada desde el exterior, por la sociedad o por los políticos, o se entrega a una interpretación de los fines, contando con necesidades sociales, objeto ellas mismas de un examen crítico (Ravaglioli, 1981:183).

Es así que de lo anterior desprendemos

“Un modelo de teoría curricular que se define como “social-tecnológico”; en segundo lugar se configura un modelo que responda a una teoría crítica de la sociedad. Metodológicamente, la vía social-tecnológica es la de las ciencias empíricas, de la “racionalidad respecto al fin” por usar la expresión de Max Weber; la otra vía entra en el cuadro de la racionalización de la acción social que Habermas ha llamado “pragmática” y que se atiene a la “racionalidad respecto al valor” (Ravaglioli, 1981:183).

Con base en la explicación que hace Ravaglioli (1981:180-184) fundándola en Habermas (2007:66), podemos concluir este apartado puntualizando que en las decisiones pedagógicas se pretende garantizar la funcionalidad técnica, en tanto que en la institución escolar esas decisiones obedezcan a designios políticos impuestos a los sujetos y actores participantes en el proceso; empero cuando esas decisiones se orientan como acción racional “comunicativa” que no tienen como trasfondo la reproducción de los intereses constituidos, impresos en las instituciones, entonces estaremos hablando de decisiones con una finalidad ético-política.

1.8 Las estrategias para el análisis

Para el estudio del problema que hemos presentado en los aspectos descritos, pusimos en juego las tres conceptualizaciones apuntadas de *las relaciones intergubernamentales, de la acción pública y de las relaciones escolares* respectivamente. Con base en ellas construimos las estrategias para el análisis realizado en la tesis.

En primer lugar, la primera conceptualización nos lleva a abordar los propósitos del sistema educativo mexicano, para lo cual revisamos las pautas políticas que desde el Estado le imprimen una orientación autoritaria y refractaria al cambio para incorporar a otros actores políticos en las grandes decisiones educativas. A pesar de las

reformas al Estado en México ensayadas en los últimos decenios del siglo XX, que pretendieron incorporar la participación de los gobiernos de los estados, de los municipios y de la sociedad en esas decisiones, el examen de las relaciones entre los Poderes y de la relación entre el Estado y la sociedad, mediada por la descentralización del sistema educativo en el período objeto de estudio, nos hacen ver que el curso de esas relaciones no van por el camino del respeto y la equidad, más bien, siguen tomándose y/o conformándose por el Poder Federal, consolidando esa relación desigual con su predominio en la vigencia del modelo descentralizado de la educación, el cual no ha sufrido modificaciones en su implementación dictada desde las altas jerarquías de la Secretaría de Educación Pública hacia las autoridades educativas en los estados. La relación de predominancia del Ejecutivo Federal por sobre las Soberanías estatales se expresa también en la descentralización de los recursos fiscales para sostener la educación, cuando es el Poder Federal, el que sin mediar criterios racionales y claros, decide arbitrariamente la asignación de los recursos fiscales para sostener el gasto educativo. Al revisar lo específicamente educativo en esta relación, los estados quedan al arbitrio de las autoridades educativas federales, y en los estados al relacionarse con los municipios, éstos quedan subordinados a las decisiones de los primeros.

La segunda estrategia nos lleva al estudio de las políticas educativas que se establecen para darle continuidad al sistema educativo, analizando la trayectoria de esas políticas desde su implementación en los estados para incorporar la participación de las autoridades municipales, de los profesores y directivos escolares y de la sociedad en las decisiones educativas. Aquí nos valemos de la revisión del funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, para observar críticamente cómo son desarrollados los programas educativos hacia las localidades, destacando el papel de los munícipes, de los profesores y de los padres de familia, para hacer evidentes las tensiones y contradicciones que se generan con una propuesta que pretende ser democrática para la organización del sistema escolar en los municipios de Guanajuato.

En la revisión se distinguen las formas de administración de las relaciones de poder y de los conflictos que se generan entre los gobiernos estatales y los municipios, poniendo énfasis en cómo esas relaciones determinan la orientación de las posturas de los municipios hacia sus ciudadanos, en torno al desempeño de su función auxiliar en la educación y el sentido de negación de los derechos de esos ciudadanos para participar en la organización de la función educativa de acuerdo con sus intereses y de la localidad.

Ya entrados en la revisión de los problemas que se han generado con la creación de lo que nosotros denominamos modelo descentralizado de gestión educativa, nos adentramos en la revisión de las medidas de descentralización aplicadas en los últimos quince años, poniendo especial atención en la caracterización de los poderes y los actores que actúan al interior de ese modelo y significando los problemas de su articulación o conflicto con los fines de legitimación y control del Estado.

La tercera estrategia nos llevó a atender los recursos intelectuales puestos en juego para la administración escolar en el nuevo contexto de la descentralización educativa. En éstos se distinguen las personas implicadas en la producción o reproducción del saber y los métodos de organización de la fuerza de trabajo de la educación, los cuales implican a los padres de familia. Consideramos relevante para los fines de exploración del problema y para su intervención, el abrir a la discusión entre el magisterio, las claves que se han construido para el montaje de la dinámica burocrática que amuralla a la institución escolar, evitando la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno de la escuela y haciendo fracasar el intento de democratizarla.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA GESTIÓN EDUCATIVA, LA AUTONOMÍA ESCOLAR Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

2.1 El Estado Moderno: El Estado Social o Estado de Bienestar

Las preguntas que formulamos en esta investigación, las retomamos en este capítulo para reconstruir el marco institucional desde el que se establecen las políticas descentralizadoras así como la nueva orientación con la que se pretende administrar estratégicamente el sistema educativo mexicano y reorganizar el aparato escolar. Estas cuestiones nos remiten a analizar el rol del Estado en la educación, adscribiéndolo a un marco global del análisis del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil y con el conjunto de los actores sociales. En segundo lugar, al describir el comportamiento del Estado con respecto a la educación, el análisis lo acotaremos en un tiempo y lugar específico, tomando como punto de partida los años de la crisis socio-económica que afectó a los países latinoamericanos, desde la década de los ochenta hasta los primeros años del siglo actual, incluyendo a nuestro país.

Para introducirnos al análisis, resulta necesario establecer como inicio de nuestras reflexiones sobre el Estado, que hablamos del Estado moderno en su versión contemporánea, es decir del Estado Social o Estado de Bienestar o como quiera que se denomine a la forma que asumió el Estado capitalista democrático luego de la terminación de la segunda guerra mundial. De igual manera es necesario indicar una segunda precisión consistente en colocar el análisis en el marco de la situación particular de la región latinoamericana, la cual ha sentido intensamente las consecuencias de la expansión del modelo del Estado moderno.

Cuando perseguimos fines lógico-científicos como los que se pretenden con la investigación social, entonces requerimos la noción de Estado moderno (Cerroni, 2004:128), pues es con su empleo que podemos diferenciar las formas políticas en relación con las diferentes fases históricas en las cuales tipificamos la organización social. De acuerdo con esta distinción, al hablar del Estado moderno, nos referimos a

una organización política que surge con el Renacimiento y se caracteriza por su aspiración a la autonomía y el ejercicio del poder soberano⁷¹.

Este modelo político, representó un nuevo aparato de poder al revestir un cierto número de caracteres que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado. Con su instauración, arrancó un proceso de mundialización de ese modelo de Estado, que se inicia en los países de Europa Occidental y se expande en el tiempo y en el espacio hasta nuestros días, incorporando en su órbita a las tierras latinoamericanas. Las características impresas en el modelo en su origen, en su mayor parte subsisten hasta hoy. Así, ese modelo es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna (De la Cueva, 1994:54). Algunas de éstas las haremos objeto de nuestro estudio al estar implicadas en la expansión del modelo.

Una definición que nos lleva del ayer al ahora en el concepto del Estado moderno es aquélla que pone el énfasis en caracterizarlo como

(...) “Un sistema político separado respecto de la actividad social y por una soberanía cuya titularidad corresponde a un pueblo, y cuyo ejercicio es remitido a una “clase política” generalmente electa y de todas maneras separada profesionalmente en una “esfera política autónoma” (...) Este sistema-pueblo se instala como conjunto de instituciones político-jurídicas cuando madura un proceso de fusión nacional articulado en varios planos (unidad económica o de “mercado”, unidad territorial, unidad lingüística, unidad cultural) (Cerroni,2004:128).

De lo expuesto, que consideramos fundamental en el proceso seguido por los países de Europa Occidental para la constitución y evolución del Estado moderno, resulta necesario tomar en cuenta las advertencias que plantea Tedesco sobre el modelo, en tanto que a partir de su origen y en su vigencia hasta ahora hay que evitar los riesgos de extrapolar ciertos problemas, categorías de análisis y estrategias de

⁷¹ Manuel de Puelles Benítez, señala que el momento en el que surge el Estado moderno es cuando Maquiavelo publica *El Príncipe* (1513), obra en la que el florentino separa nítidamente la esfera religiosa de la política y en la que reflexiona sobre la aparición en el escenario europeo de un nuevo modelo político al que llama *lo stato* (1993:2).

solución propias de los países desarrollados, a la enorme diversidad sociocultural y política que existe en los países del Tercer Mundo (Tedesco, 1991:6).

Tomando en cuenta esa advertencia, puntualizamos que nos ocupamos del Estado moderno en su versión contemporánea, definiéndolo como Estado Social (Cerroni, 2004:131) o Estado del Bienestar (Bresser, 2001:113) en su expresión que toma forma en los países del continente americano.

El Estado Social o Estado del Bienestar, es el modelo de Estado más requerido y más difundido en las sociedades desarrolladas o en vías de serlo como lo han pretendido las latinoamericanas. Su propuesta es una intervención sistemática con el fin de promover y garantizar el bienestar de las poblaciones. Esto depende principalmente del descontento difundido en la sociedad de masas en la cual los altos estándares de vida son teóricamente accesibles a todos pero quedan en concreto reservados sólo a unos cuantos.

El Estado Social o Estado de Bienestar se instaura al calor de las grandes luchas y reivindicaciones generalmente promovidas por las organizaciones obreras, a las que los gobiernos les otorgan poder formal tanto en las negociaciones colectivas de carácter laboral como en la formulación de la política económica. De manera general se le puede ver como una fórmula reformista que consiste básicamente en la obligación por parte del Estado de dar apoyo y asistencia (sea en dinero o en servicios) a la población que sufre necesidades y tiene riesgos específicos provocados por la sociedad de mercado. Estos componentes estructurales del Estado Social o Estado de Bienestar, se pueden considerar a la vez como atenuantes de los conflictos de clase y han sido también un medio para superar las luchas espontáneas y las contradicciones que fueron los rasgos más prominentes del Estado de pre bienestar o del capitalismo liberal. En suma, podemos considerar al Estado Social o Estado de Bienestar, como aquel pacto político y social que trata de superar o resolver los conflictos más críticos de una sociedad avanzada donde los sindicatos obreros juegan un papel muy importante. De hecho, los orígenes y

concepciones del Estado Social o Estado de Bienestar tienen sus raíces en una necesidad general de otorgarle al Estado fuerza para su legitimación política y para el mantenimiento de la hegemonía capitalista (Saldivar y Ceballos, 1987:86). En el caso que nos ocupa del Estado Social o Estado de Bienestar en Latinoamérica, la experiencia –aunque más débil y contradictoria que en los países centrales- apunta hacia esta última concepción. De esta forma, a partir de la gran crisis de 1929-1930, la intervención del Estado se hace más notoria en lo económico, favoreciendo la expansión interna y externa del capital, pero sin que su intervención pueda impedir el surgimiento de fuertes y agudos desequilibrios sociales: desempleo, estancamiento, inseguridad social, escasez, inflación.

Es importante para los fines de este capítulo, describir el engranaje que impulsa en Occidente el Estado Social o Estado de Bienestar, consistiendo en que “el estímulo proveniente del sufragio universal, obliga a la clase política a medirse con una demanda política masiva. La extensión del sufragio hace público y políticamente incisivo el crecimiento de las expectativas, y solicita por tanto también el aumento de las medidas políticas”. Lo anterior es observado por Cerroni, quien también desprende:

“De aquí la espiral expectativas-promesas-medidas políticas que domina la competencia política haciendo crecer a las grandes organizaciones político-sindicales capaces de “negociar”, aumentando el ritmo de la actividad legislativa y administrativa, reduciendo la estabilidad de los criterios orientadores de la política y del derecho (...).

(...) En esa tesitura:

“Se habla francamente de crisis del Estado de derecho o al menos de crisis de la ley frente a la avanzada de disposiciones particulares que caen como lluvia sobre el campo siempre más fértil de las demandas de asistencia, previsión y tutela de los agrupamientos aislados, pero también de las demandas de nuevas garantías públicas para el ambiente, para la información, para la cultura, para la salud” (Cerroni, 2004:132).

Otra consideración que hace Cerroni sobre el Estado Social (2004:132), viene de resaltar el papel de la cultura y la educación, la cual se expande de manera general, “gracias al sufragio universal, a la obligación escolar”.

El engranaje interno de esta relación, radica en que el crecimiento del nivel cultural, estimula la conciencia política de las grandes masas y la intervención pública específica de “nuevos sujetos” que van organizándose en el gran flujo del desarrollo económico moderno. En el contexto de los países en vías de desarrollo como los latinoamericanos y en específico, en México desde la década de los Cuarenta del Siglo XX, el Estado Social o Estado de Bienestar se convierte en el instrumento más formidable para la movilidad social, en correspondencia con los compromisos del Estado mexicano post revolucionario (1910-1929) con los grupos sociales demandantes de salud, tierras y educación.

2.1.1. El Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina

La forma que el Estado moderno se despliega en América Latina después de la depresión económica de los años 30 es la del Estado Social o Estado de Bienestar. En ella el Estado asume un papel más activo con la intención de imponer un modelo de desarrollo económico “hacia adentro”, de tipo keynesiano⁷², basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización. Sus principales características como proceso económico pueden ser resumidas en una frase: se trata de una industrialización cerrada y parcial que responde a los desequilibrios externos existentes, y realizada en etapas diferentes (Ruesga y da Silva Bichara, 2005:29-30).

La industrialización promovida por sustitución de importaciones es cerrada a causa de dos elementos:

Porque tiene el objetivo de atender fundamentalmente a la demanda interna y porque se desarrolla y crece a causa de la protección y los incentivos promovidos por el gobierno.

⁷² La asunción de ese papel se sucede con fundamento en el pensamiento de John Maynard Keynes. Este economista inglés preocupado por los efectos catastróficos de la desocupación en los años posteriores a 1929, se aboca a estudiar sus causas y proponer remedios, sobre todo después de la II Guerra Mundial. Entre las primeras señala los cambios estructurales de la economía, la falta de equilibrio en las economías de mercado y las dificultades inherentes al paso de una economía de guerra a una economía de paz. En cuanto a los remedios, Keynes se pronuncia a favor de una política proteccionista, en lugar de la postura clásica, que prohíbe al Estado toda intervención en la economía; además aboga por la necesidad de moderar y guiar la libertad económica, de controlar los factores del desarrollo económico y de orientar la integración de la iniciativa privada (Gómez Granillo, 1967:302).

Por otro lado, tiene el carácter de parcial porque las transformaciones en la estructura productiva se limitan, casi exclusivamente, al sector industrial y a las actividades relacionadas, sin modificar sustancialmente el sector primario, incluyendo las actividades de exportación, que se mantienen precarias y sin dinamismo.

El carácter cerrado y parcial del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones acaba por determinar su agotamiento, una vez que la falta de dinamismo del sector exportador limita la disponibilidad de recursos necesarios para avanzar hacia sectores industriales más complejos e intensivos en capital (Ruesga y da Silva Bichara, 2005:32).

El papel del Estado en el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones es el de actor central y clave a lo largo del período en el que se desarrolla ese modelo, al asumir un protagonismo cada vez mayor, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la mayoría de los países latinoamericanos ponen en juego todos los mecanismos disponibles para fomentar las actividades industriales internas⁷³.

La actuación del Estado se orientaba hacia cuatro funciones fundamentales:

1°- La de planificador central. En ella el Estado utiliza la política económica como forma de proteger y fomentar la industrialización interna, definiendo en cada momento los sectores que debían gozar de incentivos y de protección.

2°- El Estado Empresario, Industrial. La incursión del Estado como productor se inicia haciéndose cargo de los servicios públicos como la producción de energía, la distribución de agua, la comunicación, el transporte y las infraestructuras. Posteriormente, los gobiernos siguieron invirtiendo en esos sectores, con el objetivo de evitar la aparición de restricciones al desarrollo industrial. Más adelante, la presencia del Estado se diversifica hacia otros sectores productivos, principalmente

⁷³ Los países que se destacan son los que alcanzaron un mayor nivel de desarrollo industrial como fueron: Argentina, Chile, Brasil, México y Colombia (Ruesga y da Silva Bichara, 2005:34).

en la siderurgia y la petroquímica. La incorporación de esos sectores era fundamental para el desarrollo de una industria nacional autónoma, porque la escasez de esos suministros básicos constituía un estrangulamiento para el encadenamiento productivo generando con ello importantes déficits comerciales.

3°- El Estado Financiero. El ahorro en las economías de los países latinoamericanos no era suficiente para financiar las inversiones necesarias, lo que obligaba al Estado a actuar como ente financiador para que el proceso de industrialización avanzara, en especial para inyectar recursos al propio Estado industrial. En este caso, la escasez de recursos para financiar las inversiones derivaba tanto de la falta de un sistema financiero que promoviese la captación de ahorro y créditos, como de un sistema tributario que generase ingresos netos al Estado. De esta suerte, al carecer de fuentes de financiación no quedaba más que los Estados actuaran como financieros del proceso de industrialización. A este fin, recurrieron a los instrumentos de emisión de moneda y al endeudamiento externo, provocando empero, que se presentara la inflación y en el segundo caso, el crecimiento desmesurado de la deuda, al dispararse los tipos de interés de los empréstitos en los mercados internacionales.

4°- El Estado Regulador. El esquema institucional tuvo que adaptarse al proceso de industrialización creciente, de forma que se crearon instituciones para resolver los conflictos sociales inherentes al desarrollo industrial. En este plano, se estatizó el conflicto entre la clase trabajadora y capitalista, de forma que no se creasen obstáculos importantes para la evolución de las actividades productivas, esto es, se estableció un acuerdo básico entre esos sectores regulado por el Estado. De este modo, por una parte, ganaron los trabajadores que pasaron a disponer de una legislación laboral que les daba derechos antes inexistentes y, por otra parte, los empresarios, también industriales, al estabilizar las relaciones, se disminuía el potencial de conflicto y se establecían soluciones que no obstaculizasen el buen desarrollo del proceso de industrialización (Ruesga y da Silva Bichara, 2005:34^{ss}).

2.1.1.1 La crisis del Estado de Bienestar en América Latina

La implementación del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones en América Latina, implicó para el Estado la asunción de una dinámica expansiva que lo condujo a cubrir funciones que no necesariamente le competían, generando una tendencia persistente al desequilibrio externo, la acumulación de deuda externa, la concentración de la riqueza y fuertes presiones inflacionarias; fenómenos que en su conjunto propiciaron el agotamiento del modelo, del cual advertimos algunos de sus rasgos críticos desde tres aspectos.

En lo económico, resultaron escasas las posibilidades de resolver los problemas de empleo ante las dificultades cada vez mayores para mantener altas tasas de crecimiento. El acuerdo básico -al que ya nos referimos como el mecanismo regulador del Estado Benefactor- edificado sobre la abundancia de recursos y las altas tasas de crecimiento, es cada vez más frágil y estimula tendencias a particularizar y desagregar las negociaciones a nivel local o regional (Tedesco,1991:6).

En el político, recuperamos las palabras de Franky para ilustrar la crisis del Estado de Bienestar:

“La Industrialización para la Sustitución de Importaciones –ISI- generó un Estado centralista que otorgaba mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial, esto significaba que la intervención estatal se hacía con base en una realidad percibida por el centro. La gobernabilidad y el desarrollo nacional descansaba en políticas sectoriales diseñadas conforme a las demandas especiales de grupos de presión organizados, en tanto que, la autoridad en el Estado estaba constituida por una cadena jerárquica de delegación ajena a la representación y la participación” (Franky,2000:XI).

En lo administrativo, el rasgo crítico nos muestra aspectos como la ineficiencia, los altos costos de los aparatos burocráticos centralizados, el freno a la innovación y el relativo fracaso de los objetivos de igualación de beneficios.

El conjunto de situaciones críticas al que hacemos mención, acentuadas con ese carácter en las sociedades dependientes como las de América Latina, constituyen el

foco de atención sobre el que ubicaremos la revisión de algunos fenómenos significativos del proceso educativo, al considerar que de su estudio, los problemas que planteamos en la investigación podrán esclarecerse.

El punto de partida para ubicar esos fenómenos en un nivel que permita su análisis, lo retomamos de una aportación reciente dentro de la ciencia política y la sociología al ocuparse del estudio del problema del Estado en las sociedades dependientes y, en particular, en América Latina. Su origen viene de una propuesta de Touraine y al decir de Tedesco, se constituye de un conjunto de hipótesis sugerentes que señalan a la *desarticulación* entre los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado, como la característica más relevante del desarrollo social dependiente (Tedesco, 1991:7), generándose éste por la colocación de gran parte del poder económico fuera de la sociedad nacional e impedir con ello la consolidación tanto del Estado soberano como de los actores sociales internos. Dice Touraine con más precisión:

“El carácter común de las sociedades dependientes y colonizadas es la desarticulación o desvinculación parcial de la modernización, de las luchas sociales y del papel del Estado o, en términos más analíticos, de los sistemas económico –que corresponde a las luchas sociales-, político –que corresponde a la modernización, es decir, a la integración social y nacional - e ideológico, organizado alrededor de la defensa de la identidad nacional o territorial contra la dominación extranjera (Touraine, 1987:25).

De aquí que se produzca una *hiperautonomía* de los actores políticos con respecto a los actores sociales, generándose en los últimos lo que según Tedesco, Tokman denomina *debilidad de los actores* que se expresa, por ejemplo, en la existencia de un pensamiento industrializador sin burguesía industrial o de una ideología revolucionaria sin movimientos revolucionarios (Tedesco, 1991:7).

De esta forma, la debilidad del desarrollo y la desvinculación entre los actores, lleva a que en América Latina en lugar de un Estado nacional soberano, producto de un sistema político representativo de las fuerzas sociales del país, se cree o un sistema represivo que impide la formación de un sistema de representación política o un mercado político muy abierto no dominado por un actor central hegemónico. Así, en este contexto, las alternativas que se han generado son el corporativismo dentro del

Estado o la subordinación de los actores sociales a lógicas políticas⁷⁴. La ausencia relativa de hegemonía que expresa esta situación explica los cambios permanentes y la facilidad con la que se puede pasar de un tipo de discurso a otro, de una propuesta social a otra. Por ende, una de las características más visibles de la cuestión política en América Latina es la significativa distancia entre el discurso y la realidad, entre la norma y la práctica, entre la posibilidad de tomar una decisión y la capacidad para ejecutarla.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, en América Latina la aplicación de principios neoliberales y el agravamiento de la crisis económica junto con el alto endeudamiento externo, acentuaron los rasgos críticos arriba descritos. Así por ejemplo, si tomamos en cuenta que el Estado en países dependientes está permanentemente condicionado por la doble lógica de las relaciones externas y las relaciones internas, en Latinoamérica, al introducirse políticas neoliberales entre 1970 y 1980, asociadas éstas a prácticas políticas autoritarias, generaron un debilitamiento del Estado-nación y el fortalecimiento del Estado como aparato represivo. Estas condiciones significaron para el Estado una pérdida de autonomía frente a los determinantes externos y hacia el interior de los países un aumento en la desigualdad al no poder satisfacer el Estado las demandas sociales.

Para Carlos Tedesco:

“El fenómeno de la desigualdad parece estar asociado con otro que denomina “corporativización del Estado”, el cual se manifiesta en una fragmentación política y en un acentuarse el papel de la representación de intereses por encima de la representación por partidos políticos, de por sí débil y desarticulada. En definitiva, la desigualdad social también se expresa en una diferente capacidad para organizarse y expresar demandas” (1991:8).

⁷⁴ La corporativización del Estado guarda algunas diferencias entre los países capitalistas desarrollados y en los dependientes. En los primeros se parte de una situación social de relativa homogeneidad, donde todos los sectores están incorporados y en condiciones de asumir su rol de demandantes y consumidores; por el contrario, en los países dependientes existe un importante sector de excluidos, una disponibilidad de recursos mucho menor y un escaso margen de legitimidad y consenso para operar políticamente (Tedesco, 1991:8ss).

Las diferencias que respecto al corporativismo apunta Touraine entre los países desarrollados y los dependientes, son puntualizadas en considerar que:

“Las democracias europeas fueron fuertes en la medida de que representaron a las fuerzas y clases sociales organizadas, en particular a una clase obrera organizada en sindicatos y a una clase capitalista organizada en grupos financieros y asociaciones empresariales. En América Latina, al contrario, la penetración de un grupo social dentro del aparato estatal se realiza más fácilmente que la creación de un partido representativo” (Touraine, 1987:13).

Lo expuesto por Tedesco y con más precisión por Touraine, puede llevar a suponer que en los países desarrollados el Estado democrático-capitalista es ajeno a las crisis. En efecto, el Estado de Bienestar en Europa Occidental, durante un largo período funcionó sobre la base de una gran articulación entre los diferentes órdenes de la estructura social: los actores sociales se correspondían con las fuerzas políticas y con las formas de participación en el Estado. De este modo operó con un alto grado de congruencia y legitimidad entre sus promesas y sus resultados. Así por ejemplo, “los años 60 registraron un rápido crecimiento del gasto público y gasto social en términos porcentuales del PIB, al ubicarse en poco más del 20% en los años 50, pasa al 34,8% en 1970 y llega al 41,6 en 1982” (Prats, 2000:85), lo que aumentó la credibilidad y congruencia de que gozaba la propuesta del capitalismo democrático; en suma, había pues posibilidades reales de satisfacer desde el Estado las demandas de los diferentes sectores sociales⁷⁵. Empero, sobre ese crecimiento, el propio Keynes había indicado ciertas señales de alarma cuando la cifra rondaba en torno al 25%; para cuando se suceden los sucesivos saltos espectaculares en las cifras, éstas se convirtieron en preocupación y atrajeron graves cuestionamientos hasta hablar de una seria crisis del Estado de Bienestar, la cual es enfocada desde perspectivas muy diversas: como crisis económica, como crisis política e ideológica, como crisis moral o de solidaridad, como crisis de legitimación, como crisis del modelo de gestión pública (Prats,2000:87). Es así que para fines de los Sesenta, en Europa Occidental el consenso económico del Estado de Bienestar empieza a

⁷⁵ El crecimiento del gasto público y social mencionado, es de un artículo de Prats (2000:85), quien a su vez lo toma de Oxley, H. et al, The Public Sector: issues for the 1990s, OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, París, december, 1990.

resquebrajarse y permea sus efectos a las demás dimensiones de la vida pública para confluir en un claro agotamiento de su modelo político. Offe, describe esta crisis al decir que “el paradigma del Estado de Bienestar está agotado, víctima de sus propias contradicciones” (...) y (...) “el intervencionismo público nos ha conducido a una dinámica de crecimiento económico declinante y de expectativas económicas insatisfechas (con lo que) se sobrecarga en la demanda económica y en la demanda política” (Offe, 1990:146). Esto lleva a minar la credibilidad del propio Estado en la conducción de las responsabilidades que había acumulado en exceso. Por lo que se refiere a la desmesura de las promesas políticas y en la concepción del Estado como “dios todopoderoso” del bienestar y hasta de la felicidad, ante la frustración y desvanecimiento de todas las expectativas, se generó un abismo creciente entre los ciudadanos y sus Administraciones. En este sentido, Offe señala sobre las intervenciones y las burocracias públicas que:

“Ya no se consideran universalmente como un instrumento racional para procurar bienes públicos sino cada vez más como la estrategia altamente eficaz de una nueva clase al servicio de sus particulares intereses, que trata de cimentar sus posiciones de poder y privilegio, y al mismo tiempo como un modo ineficaz e incluso contraproducente de responder a las necesidades de clientes y beneficiarios” (Offe, 1990:146).

Como conclusión de su argumentación, el autor establece que “en ninguna parte se cree ya que el Estado del bienestar sea la respuesta prometedora y permanentemente válida a los problemas de orden sociopolítico de las economías capitalistas avanzadas” (Offe, 1990:146).

Si para los países desarrollados la crisis tenía perfiles de gravedad, para los latinoamericanos vino a significar un desastre al entrar en una seria crisis fiscal⁷⁶ y en el agotamiento de su modelo de desarrollo económico. Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para

⁷⁶ Lo que significa que el Estado pierde en diferentes grados el crédito público, al tiempo que ve disminuir o tal vez desaparecer su capacidad de generar ahorros, a medida que el ahorro público que era positivo se va volviendo negativo. En consecuencia, la capacidad del Estado disminuye; el Estado se inmoviliza.

la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

2.2 La reforma del Estado en Latinoamérica con énfasis en México

Ante la crisis del modelo de Estado democrático-capitalista, se pensó en su reforma como un camino para enfrentar aquélla, convirtiéndose en el tema central de la agenda política mundial entrando a la década de los Ochenta del siglo XX. En ese proceso, en un primer momento la respuesta a la crisis fue la instauración de medidas con un carácter neoliberal-conservador. Fue así que se buscó restablecer el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos, como también se aprovechó la oportunidad para proponer la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta aplicada con gran ahínco por el gobierno encabezado en Gran Bretaña por M. Thatcher y el gobierno de Reagan en Estados Unidos, pronto dejó ver que no tenía viabilidad desde el punto de vista económico y político al constatarse que la solución no consistía en el desmantelamiento del aparato estatal, sino que el camino a recorrer iba por su reconstrucción (CLAD, 2000:673). De esta forma, se trataba de construir un Estado que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debía ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se buscaba una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado fue también el gran asunto para América Latina. Pero en nuestro continente, además de la existencia de un contexto global de reformas, se presentaron un conjunto de peculiaridades. Para empezar, la crisis del Estado fue mucho mayor que la que existió en el mundo desarrollado, en tanto que los países latinoamericanos entraron en una crisis fiscal, su modelo de sustitución de importaciones se agotó y la deuda externa se convirtió en un problema crónico, llevando a los países latinoamericanos a que por toda la década de los Ochenta, se estancaran y se afectaran por altas tasas de inflación.

Frente a este escenario económico, la primera ronda de reformas en Latinoamérica priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. De este modo, durante la década de los Ochenta, se implementaron reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal. Lo que se buscaba con estas reformas era estabilizar la economía ante el peligro inflacionario y en esta medida puede señalarse que tal fue su éxito más importante. Empero, un balance más amplio de esas primeras reformas, nos muestra que los ajustes estructurales de la década de los ochenta resultaron más a menudo en un simple achicamiento del Estado, desvaneciéndose la expectativa de que un mercado liberado resolvería cualquier problema.

No obstante, es en la década de los noventa cuando un conjunto de países en América Latina, encaminados por una transformación política resultado de las transiciones democráticas ocurridas en ellos, intentan reorganizar y racionalizar al Estado que pretenden transformar⁷⁷. Sin embargo, podemos decir que esta reforma integra una cantidad de elementos que incluyen a la economía, pero que va más allá al plantearse la gobernabilidad democrática de los países en cuestión. “Este tipo de reformas intentan recuperar la eficacia del sistema político a través del “reacomodo” o reorganización de las instituciones gubernamentales, que fortalezcan la democracia, a sus instituciones y sobre todo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales” (Valencia, 2008:13).

Las reformas estatales en cuestión, se conciben a partir de un diagnóstico que señala históricamente, “una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo” (BID, 2003: i).

⁷⁷ Este proceso es apoyado por organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los que, preocupados por el destino de esas democracias, propusieron una serie de medidas relacionadas con reformas estatales vinculadas a la gobernabilidad democrática. Es así que el BID, en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997, a propósito de las medidas necesarias a implementar en Latinoamérica para superar la desigualdad y la brecha del desarrollo, propone dos inversiones principales: 1°- “en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años y 2°- reformar radicalmente el sistema institucional del Estado. En el mismo año, el Banco Mundial, en su Informe “El Estado en un Mundo en Transición”, establece como premisa fundamental que “Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Prats, 2000:201-202).

Existe pues, con diferencias en los países latinoamericanos, un “déficit democrático” que se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares. “Estos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas ciudadanas, con lo que se provoca la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento” (BID, 2003: i).

Con este señalamiento hacia las deficiencias democráticas de los países en América Latina, se apunta específicamente que obedecen a la falta de gobernabilidad democrática (Camou, 2003:4; BID, 2003: i), de la cual importa reconocer, tanto su marco conceptual como los campos de acción y los ámbitos en los que de éstos se proponen líneas específicas.

En cuanto al marco conceptual de la gobernabilidad democrática que está en la base de las reformas impulsadas en América Latina, retomamos el señalamiento de Prats, al apuntar que aquélla:

“Es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es pues, estabilidad política (...) pues la estabilidad política puede darse sobre la base a la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso (...) sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo. La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la capacidad de los Gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran” (Prats, 2000:615-616).

Esta conceptualización se expresa de manera estratégica a través de una serie de medidas que se relacionan con reformas estatales vinculadas a la gobernabilidad democrática y que pretenden responder de manera eficaz a las demandas sociales, con transparencia, rendición de cuentas y amplios consensos de parte de los actores políticos y sociales (BID,2003:2; Salcedo Aquino, 2006:9ss).

De las reformas propuestas podemos distinguir cuatro campos de acción delineados para reformar los Estados en la región latinoamericana⁷⁸:

1°- Sistema Democrático. La reforma en este campo busca por un lado la estabilidad democrática de la región y por otro, mayor inclusión política.

2° Estado de Derecho y Reforma de la Justicia. Esta reforma tiene por objeto el desarrollo de sistemas independientes de justicia, eficaces, confiables, ágiles y accesibles, sin discriminaciones de género y raza.

3°- Estado, Mercado y Sociedad. La reforma económica y social plantea desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiados para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía global y la inclusión de amplios sectores de la población.

4°- Gestión Pública. El campo de la reforma de la gestión se relaciona con la administración pública y la necesidad de constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad.

Para cada uno de esos campos se identifican ámbitos de acción en los cuales se proponen un conjunto de acciones específicas. Así, para el primer campo se identifican los siguientes ámbitos de acción:

“ a) Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo y su apoyo a políticas para reducción de la pobreza; b) modernizar el sistema electoral y de partidos políticos y promover la mayor inclusividad del sistema político; c) incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública; d) fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión; e) apoyar los procesos de descentralización política-administrativa y de democratización de los gobiernos sub-nacionales; f) promover la participación de los ciudadanos a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implementación de políticas públicas; y, g) fomentar la cultura democrática de los ciudadanos” (BID, 2003:ii).

⁷⁸ La distinción la basamos en el documento Modernización del Estado que el Banco Interamericano de Desarrollo propuso como marco de referencia para orientar a los países latinoamericanos en la construcción de sus reformas, vinculadas a la gobernabilidad democrática, entendiendo por ellas como reformas tendientes a responder de manera eficaz a las demandas sociales, con transparencia, rendición de cuentas y amplios consensos de parte de los actores políticos y sociales. “Modernización del Estado” en *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento de Estrategia, Washington, D.C., julio 2003, 28 pp.

En el segundo campo se impulsarán programas y acciones orientadas a:

“ a) Apoyar la independencia del poder judicial; b) ampliar el acceso a la justicia como un mecanismo esencial para reducir los factores de exclusión social y reducir los costos de transacción; c) fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; d) desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; e) establecer medios alternativos de resolución de conflictos; f) actualizar el marco normativo sustantivo y procesal; y, g) proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza” (BID, 2003:iii).

En el campo, Estado, Mercado y Sociedad, los ámbitos que se identifican, son:

“ a) Apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; b) fortalecer las instituciones de regulación económica y social y los procesos de protección de los consumidores; c) apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; d) promover el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica; y, e) mejorar instituciones de gobernabilidad ambiental” (BID, 2003:iii).

Para el campo de la Gestión Pública se han identificado los siguientes ámbitos:

“ a) Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar la gestión de los servicios públicos; y, e) aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información” (BID, 2003:iii).

El alcance de estas reformas aplicadas en los países latinoamericanos, lo revisamos a partir de la identificación de algunas acciones en los campos y ámbitos arriba descritos. De esta manera, en las acciones implementadas, fijamos la atención en los resultados de los procesos de descentralización política-administrativa y de democratización de los gobiernos sub-nacionales⁷⁹, así como de la promoción de la participación ciudadana a través de las instituciones de la democracia representativa para diseñar e implementar políticas públicas y del fomento de la cultura democrática

⁷⁹ Nos referimos a los gobiernos de los estados, en los países con una organización política federalista como Argentina, Brasil y México y a los gobiernos de las provincias o regiones en los países unitarios como Perú, Bolivia y Chile. En esta consideración de los gobiernos sub-nacionales incluimos a los gobiernos locales o municipales.

de los ciudadanos. En segundo lugar, al adentrarnos en el campo de la gestión pública, el interés se centró en los resultados de la modernización de los servicios públicos. Consideramos que del estudio de ambas acciones, en tanto que estrategias clave para la reforma del Estado, se obtienen elementos para entender en su seguimiento los problemas que exploramos en esta tesis.

2.2.1 La descentralización en América Latina

Los proyectos de reforma del Estado que se han iniciado en América Latina se inscriben, en general, en políticas de descentralización que han implicado cambios en la función del Estado, justificados con el objetivo de propiciar una redistribución del poder, del nivel federal o central a los niveles estatal, regional y local y presentados como un mecanismo para fortalecer y perfeccionar los sistemas democráticos y representativos en los diferentes países del área latinoamericana⁸⁰.

Esta vinculación entre la reforma del Estado y las políticas de descentralización aparece en Latinoamérica desde la década de los Ochenta, conformándose como un proceso continuo hasta nuestros días; empero, ahora, ambos aspectos tienen connotaciones nuevas, propias y acordes con las transformaciones vividas en los últimos años, lo que nos lleva a pensar, que por lo que se refiere a la descentralización, no guarda un perfil homogéneo, ni se puede dar de ella una definición unívoca, pues en esta articulación hay diferentes motivaciones y elementos de identificación. Sin embargo, aún con esta diversidad, hay suficientes elementos en el proceso como para hablar de una tendencia (Huerta Malbrán, 2000:125-126).

Para poder definir la descentralización en una proposición que recoja en su amplitud la diversidad de aplicaciones, las diferentes motivaciones que la han impulsado y los fines propuestos con su implementación por los diversos gobiernos de la región

⁸⁰ Hoy en día, la mayor parte de los países latinoamericanos –Estados Federales o Unitarios- bregan por ser Estados más descentralizados o por traspasar más competencias a los entes locales menores, sean estados, regiones, provincias y municipios, en ambos casos. En este orden de ideas, el discurso en torno a los niveles sub-nacionales –locales- ha adquirido una mayor relevancia, en especial, el que concierne a la administración y gestión gubernamental en el plano local, pues es éste el que se ha convertido en “un escenario cada vez más importante para la implementación de las políticas nacionales, para el desarrollo de planes económicos y para canalizar y poner en práctica los programas de índole social” (Pressaco, 2000:13).

latinoamericana, haremos un breve repaso de aquélla, a partir de la distinción de las dinámicas que la han estructurado como proceso. De esta forma, una de las dinámicas que ha estado presente es la que impulsa *“la descentralización como necesidad de la globalización*, del ajuste económico –variable externa-, que exige la modernización del Estado” (Huerta Malbrán, 2000:126); y la otra es la que ve a la descentralización, *“como una dinámica que surge de la necesidad del fortalecimiento de la democracia* en los países –variable interna-, vinculada a los procesos de transición y a las nuevas concepciones que han surgido del desarrollo sociopolítico” (Huerta Malbrán, 2000:126) producto de la superación de los regímenes autoritarios y dictatoriales en el último cuarto del siglo XX.

Desde esas dinámicas a la descentralización se le han asignado los siguientes roles. Primero. Se le plantea como un mecanismo necesario para consolidar el desarrollo socioeconómico de acuerdo con las fuerzas de la globalización. Segundo. Desde la dinámica democratizadora que ha emergido en un contexto de crisis económica y pobreza, la descentralización se encamina como un proceso que echa raíces en las sociedades latinoamericanas al despertar grandes expectativas, pero que manifiesta también en su transcurrir, una baja capacidad de gestión y no tiene un proyecto claro con el cual pueda articular la visión económica con la sociopolítica (Huerta Malbrán, 2000:126).

De las dos dinámicas de descentralización en la región latinoamericana, la que toca hacia los aspectos económico-administrativos es la que ha tenido mayor incidencia en el proceso con más eficiencia y gestión. Esto no significa que la perspectiva democratizadora se haya perdido, sino que encuentra mayores dificultades para determinar a la descentralización y armonizarla con un proyecto nacional en el que ambas dinámicas puedan confluir en la conformación de una sola visión de país. Esta falta de articulación entre ambas y la tensión que generan, se cuentan entre las circunstancias responsables de la compleja marcha de la descentralización en América Latina.

Aún así, en la última década del siglo XX los gobiernos latinoamericanos realizaron esfuerzos por consolidar la descentralización, y pese a los avances logrados en la mayor parte de los países no se ha podido superar esta tensión y las contradicciones que genera.

Empero, es en la perspectiva sociopolítica desde la que se puede esperar la gran potencialidad de la descentralización, si logra articular lo socioeconómico y lo sociopolítico en el marco de la profundización de la democracia participativa y del desarrollo integral (Huerta Malbrán, 2000:128).

Al revisar los casos distintivos del proceso (Pressaco, 2000; Franky, 2000; GRALE, 2008) podremos observar cómo la descentralización ayuda a perfeccionar los procesos democráticos mediante la distribución del poder y la ampliación de la participación, pero también es necesario mencionar en este repaso, que subyacen contradicciones en el proceso al enfatizarse los mecanismos de reestructuración económica o los diseños tecno-burocráticos de un nuevo modelo de Estado, afectando con ello la relación Estado-sociedad, como son los que nos conciernen en este estudio, es decir, los referidos a las políticas de la descentralización, su conducción como estrategia de administración y las medidas para involucrar a la sociedad en estos campos de las políticas públicas.

Del amplio contexto de aplicación de las políticas descentralizadoras, se distinguen de la región latinoamericana las siguientes subregiones: Mesoamérica en la que se ubica México; América Central, con Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; el Caribe y las Antillas, con Cuba, República Dominicana y Haití; América del Sur, que incluye a los Países Andinos: Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela; por último, el Cono Sur compuesto por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

En cuanto al régimen político de los Estados en Latinoamérica, ya lo hemos apuntado en el sentido de que se han adoptado las formas de organización Federal y

Unitaria. En el primer caso están Argentina, Brasil, México y Venezuela. En el segundo, figuran un conjunto más amplio de países, como son: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Salvador y Uruguay.

Es necesario mencionar que el continente latinoamericano es uno de los lugares en el mundo con la mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. De su población total, casi el 40% vive en la pobreza, lo que incide desfavorablemente en el avance democrático y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (PNUD, 2011:71-73).

Otra característica de todos los países en mención, es que en ellos prevalece el régimen presidencial, en el que predomina el poder ejecutivo nacional por sobre los otros poderes del Estado. Empero, en aquéllos en los que había regímenes autoritarios, a partir de la década de los Ochenta se empezaron a generar reformas y transformaciones institucionales, políticas y jurídicas, de las cuales son parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales, vale decir, regionales, provinciales, estatales y locales.

De acuerdo a lo que mencionamos, resulta elemental que establezcamos el concepto de descentralización desde el que se caracterizará el proceso de su implementación en los países latinoamericanos. Es así que entendemos la descentralización como

“Un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja et al, 1987:14).

Este proceso implica un conjunto de vertientes que pasan por lo económico-regional, por procesos de ajuste entre actores políticos, por sistemas de relaciones sociales locales, por redes institucionales y procesos de decisión que reconfiguran las estructuras de acción gubernamental (Cabrero Mendoza y Mejía Lira, 1998:81).

En la implementación de la descentralización, se distingue que hay un traspaso de poder y competencias desde el Estado central a los niveles intermedios y locales de gobierno y administración (GRALE, 2008:99). Esto nos lleva a considerar que el proceso de descentralización está constituido en su naturaleza como un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste. Cabe también mencionar que en el proceso se suceda la descentralización como devolución –con traspaso de competencias y recursos, en un marco de autonomía local-, pero también de una descentralización administrativa o desconcentración, que es cuando se asignan competencias y destinan recursos pero sin autonomía (GRALE, 2008:99).

Antes de hacer un recuento de las experiencias descentralizadoras de algunos países de América Latina, completaremos algunos puntos centrales del concepto de la descentralización⁸¹, que consideramos necesario plantear, pues de acuerdo con ellos podemos entender el proceso descentralizador en nuestros países como un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, como también entenderlo como un proceso no exento de contradicciones, no acabado y con posibilidades de estancarse al existir la posibilidad de quedarse en un mero instrumento de intereses económicos o de intereses oligárquicos.

Si hemos dicho que la descentralización es un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, esto significa que

“Todo proceso de descentralización trataría en principio de transitar de una estructura monopólica de poder a una oligopólica donde se pueden detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía relativa en relación con el núcleo central de decisión. Todo proceso de decisión, por tanto, debería ser un proceso que resultara de la participación conjunta del núcleo central y de los núcleos periféricos. La descentralización, desde este punto de vista, deberá tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basadas en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central” (Cabrero Mendoza y Mejía Lira, 1998:82).

⁸¹ El desarrollo conceptual y metodológico de la descentralización lo hacemos de la página 148 en adelante.

Dicho lo cual, nos lleva a asumir como propia una perspectiva que se rige por principios que apelan a las prácticas democráticas y que nos servirán como criterios para valorar el curso de las reformas del Estado aplicadas en Latinoamérica y principalmente en México, en las que se privilegian las políticas descentralizadoras.

De acuerdo con lo anterior, podemos empezar a decir que si en 1980 pocos países latinoamericanos se embarcaban en reformas de sus Estados, hoy en día todas las naciones han experimentado transformaciones profundas; así por ejemplo, mientras que Argentina, Brasil y México dan mayor impulso al federalismo, los países unitarios como Colombia y Chile amplían el rol de los municipios y crean administraciones intermedias en las regiones y/o departamentos.

Al atender el recuento de los casos distintivos del proceso descentralizador que nos presentan Pressaco (2000), Franky (2000) y el grupo de estudiosos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (GRALE, 2008), nos interesa presentar el caso del Brasil, país que al finalizar su período autoritario, se impulsa la descentralización para superar la crisis del Estado.

Para 1988, su Constitución define al Brasil como una “Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal”, se refuerzan las autonomías y aumentan las competencias y potestades locales. Los municipios reciben el estatuto y tratamiento de entes federados, siendo considerados una esfera con autonomía de gobierno definida por la Constitución Federal. Desde el 2003, con Lula se promueve un mayor diálogo y una mayor coordinación entre el nivel federal y los municipios con la misión de construir un nuevo pacto federativo entre los tres niveles de gobierno –municipal, estadual y federal; se establece una política nacional de desarrollo urbano que garantice el “derecho a la ciudad”, apoyándose en los municipios para la ejecución de políticas de redistribución de los ingresos y programas sociales, y también al amparo de las relaciones entre el gobierno federal y las entidades municipales se genera el principal espacio de negociación entre la Unión Federal y los municipios, haciendo evolucionar distintos puntos de interés de los municipios brasileños, como

la educación, el salario, las reformas fiscales y la jubilación entre otros (GRALE, 2008:103). Con estas reformas el Brasil ha llegado a constituirse en uno de los países más descentralizados del Cono Sur hasta nuestros días.

Entrando la década de los Ochenta y habiendo remontado a los gobiernos militares, en Argentina se empieza por revisar la centralizada repartición de poderes y recursos, situación que tiene sus orígenes en una histórica y problemática relación entre el gobierno federal y las provincias. En la siguiente década, los mismos entes se abocan a redefinir las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. Al sucederse una reforma constitucional en esta misma década (1994) se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad de Buenos Aires de un gobierno local autónomo; empero, continúa como potestad de las provincias definir el régimen municipal, generándose con este fenómeno situaciones restrictivas para la autonomía local, pues muchas provincias la acotan en los pequeños municipios. “Por ejemplo, en la provincia de Santiago de Estero sólo cinco de 126 municipios gozan de plena autonomía” (GRALE, 2008:103).

Venezuela tiene una organización federal en su régimen pero es un país muy centralizado, lo cual se agrava por el modelo de financiamiento del gasto público basado en la distribución de la renta petrolera dictado por el gobierno federal. Sin embargo, un primer impulso que se da al proceso de descentralización ocurre a fines de los Ochenta con la elección directa de alcaldes y gobernadores. Los logros de este arranque se suceden no sin contradicciones, pues el proceso sufre estancamientos mediando la década. Un segundo momento hacia 1999, se distingue con la Constitución Bolivariana, la cual le da un nuevo impulso al proceso descentralizador, pero igualmente, siguen generándose tensiones por las fuerzas que se contraponen entre el centralismo y el movimiento por la autonomía local. Así por ejemplo, el proceso por la autonomía que se distingue en la Constitución Bolivariana, “supedita la autonomía municipal a una Ley Orgánica del Poder Público Municipal y sus competencias fiscales a una Ley Nacional (2005). La tensión entre

centralismo y autonomía local se acrecienta con la Ley de los Consejos Comunales (2006) que crea una red de organizaciones locales directamente vinculadas a la Presidencia (de la República), para canalizar los financiamientos” (GRALE, 2008:104). Y lo que parece ser la ventaja de una de las fuerzas se presenta a inicios de 2007 con la aprobación de la Ley de Habilitación Legislativa, que autoriza al gobierno nacional a regular los estados provinciales y municipios.

Colombia inicia a mediados de los Ochenta su proceso de descentralización. En 1986 se establece la elección directa de alcaldes y hacia 1992 la de gobernadores departamentales. Este proceso es articulado con la Constitución de 1991 al sentar las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de los entes territoriales: departamentos, municipios y distritos. “A lo largo de los Noventa se promulga una frondosa legislación que reglamenta diversos aspectos de la gestión local, como los mecanismos de transferencia y participación, la distribución de competencias y la organización territorial” (GRALE, 2008:104). A fines de los Noventa, la crisis de la deuda lleva imponer un régimen de austeridad y a implementar una redistribución de las competencias entre los niveles de gobierno.

De Bolivia es de observar su descentralización como un proceso original porque reconoce como país una naturaleza multiétnica y un carácter plural de su cultura. En este caso, se pretende el fortalecimiento de dos niveles de gobierno sub nacional: municipios y departamentos.

Algunos momentos de la trayectoria del proceso se suceden a partir de 1987 con la realización de elecciones municipales. Más adelante, en 1994, se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios. Para 1995, con la Ley de Descentralización Administrativa se beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El Prefecto Departamental es inicialmente designado por el gobierno nacional, pero en 2006, se le elige por medio del sufragio popular. En este año, al asumir el gobierno Evo Morales y convocar a una Asamblea

Constituyente, se debaten los problemas y las cuestiones fundamentales de Bolivia, como son la cuestión regional, la atención a los municipios y a las comunidades indígenas así como el reclamo de la autonomía en los municipios más ricos del Oriente boliviano.

Chile al igual que la mayoría de los países del continente tiene una larga trayectoria de centralización en su vida política y paradójicamente al entrar a la década de los Ochenta, bajo la dictadura de Pinochet, se aplica una descentralización que, a través de decretos leyes establece el Estatuto de gobierno y administración interior, regionalización y municipalidades, complementado luego por la Constitución de 1980 y las Leyes Municipales de 1988 (Huerta Malbrán, 2000:130).

Del desarrollo municipal, éste se apoyó con la innovación de las finanzas y el otorgamiento de recursos propios, estableciendo un fondo de redistribución solidaria. Al mismo tiempo, a los municipios se les transfirieron competencias y funciones particularmente en la salud primaria, la educación básica y media y la gestión de los subsidios sociales, “aunque en un marco autoritario, con autoridades designadas, sin autonomía para decidir ni participar, y con claras características de desconcentración en un contexto sociopolítico difícil” (Huerta Malbrán, 2000:130)⁸².

Al retornar la democracia en 1990, Chile experimenta una descentralización más efectiva concentrándose en el ámbito municipal la democratización y el esfuerzo de participación ciudadana. Se busca afianzar la institucionalidad del municipio y su autonomía, reconocida (ya para esos años) constitucionalmente con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es así que en Chile, el espacio local vino a considerarse como el ámbito más adecuado para implementar la democracia participativa, al forjarse la convicción de que sólo una mayor participación de la sociedad civil en distintos niveles y con verdadero perfil de actores, puede consolidar y profundizar la democracia (Huerta Malbrán, 2000:131).

⁸² Huerta Malbrán caracteriza la descentralización experimentada durante la dictadura militar, como un proceso de transferencia de funciones sin mayores atribuciones para gestionar dichas funciones, acotando en el caso, la falta de democracia.

En el Perú, hacia 1979 con la promulgación de una nueva constitución, se le imprime al país un sesgo de descentralización al crearse los gobiernos regionales, pero su implementación se sucede hasta 1989. Antes de ello, durante el segundo gobierno del presidente Belaúnde -1980-1985- se promulgó la ley orgánica de las municipalidades, marco legal para estas entidades que existe hasta hoy (Casas Tragodara, 2000:79).

Entre los problemas que se han sucedido en el proceso, está que los gobiernos regionales se constituyeron sobre una base económica y política endeble; además, la autonomía administrativa que se les otorgó, no pudo encajar en el modelo de Estado Unitario como lo es el peruano (Casas Tragodara, 2000:79) lo cual llevó a la suspensión de estas instancias en 1992 y creándose los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional, que operan hasta ahora como entes desconcentrados del gobierno central.

El establecimiento de una nueva constitución en 1993, permite relanzar la descentralización, al incluirse en algunos de sus artículos la alusión al proceso. Así, en el Artículo 43 se establece que el Perú se define sobre la base de los principios democráticos, social, independencia, soberanía, separación de poderes, unidad del país y descentralización del gobierno. Por otro lado, en el Artículo 188 se define que “la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país” (Casas Tragodara, 2000:80). Empero, este mismo estudioso de la realidad peruana señala que subsisten hasta ahora trabas al proceso, al no existir una definición clara de los niveles de gobierno, dado que se reconoce la existencia de un gobierno central, el de las regiones, de los departamentos, de las provincias y de los distritos, conformándose con ello una estructura de gobierno desordenada. Y si a esta situación que se observa se menciona “la poca participación de la población en el proceso de toma de decisiones locales y la poca transparencia de las autoridades” (Casas Tragodara, 2000:84) las perspectivas de la descentralización y la participación en el Perú no abrigan salidas exitosas a estos procesos.

Lo revisado por Casas Tragodara se evidencia con la siguiente realidad:

(...) “La centralización de las decisiones públicas es alta: cerca de 95% de las decisiones de gasto las toma el nivel central del gobierno. El espacio de los niveles sub nacionales –principalmente de las municipalidades- es muy reducido (...)

Las actividades de competencia exclusiva de las municipalidades no están financiadas. El margen de acción que tienen para generarse recursos es muy escaso.

Las municipalidades tienen una dependencia excesiva con respecto al nivel central en cuanto a sus finanzas. Al sistema de transferencias vigente –que es eficiente y debe existir- se suma la limitación que tienen en materia de generación de ingresos a través de impuestos locales. La única autonomía relativa existente es en cuanto a la generación de tasas y contribuciones.

(...) La asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno es deficiente, lo cual se manifiesta en la superposición de funciones y en la intromisión del nivel inferior (...)

(...) Los mecanismos locales de participación ciudadana no existen. En consecuencia, buena parte de las obras a realizar las definen el alcalde y los funcionarios municipales, sin tomar en cuenta las preferencias de la población (...)

(...) Existe una falta de liderazgo y voluntad política del nivel central en materia de descentralización (Casas Tragodara, 2000:85).

Hacia 2002, una nueva reforma constitucional reinicia la descentralización. En ese mismo año, se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización, a la que seguirán durante el período 2002-2005 diversas normas como la Ley de Gobiernos Regionales, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Marco de Presupuestos Participativos. En 2006 se elige por primera vez mediante elección popular a los gobernadores regionales (GRALE, 2008:106).

Para la dedicación que haremos al caso mexicano, la exposición sobre los orígenes de su proceso descentralizador y de las cuestiones implicadas en él, la trabajaremos en el capítulo siguiente, adscribiéndola al análisis histórico de la relación Estado-Sociedad-Educación, deteniéndonos en especial, en el fenómeno que apunta al proceso de expansión y ampliación del nivel central, según las normas de la Constitución de 1917. Empero, es necesario recalcar que esta centralización no se origina con el proceso de institucionalización del Estado post-revolucionario, sino que

tiene inicio en las dinámicas impuestas por el régimen político de Porfirio Díaz, el cual sienta las bases del sistema educativo mexicano. Este momento histórico también lo revisamos en el tercer capítulo. Por ahora, para abocarnos al caso de nuestro país, bástenos con mencionar que el régimen de gobierno que se instaura por la facción triunfante en la Revolución de 1910, absorbe las competencias de los gobiernos locales así como sus fuentes de ingreso, en detrimento tanto de las entidades federativas como de los municipios, fenómeno que tiene graves implicaciones para la educación pública, pues éstos no tienen recursos para sostenerla.

De esta manera, ubicándonos en el período histórico de nuestro objeto de estudio, los primeros ensayos de la descentralización se suceden en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)⁸³, momento en el que nos detenemos para la revisión del contexto de la reforma del Estado.

2.2.2 La reforma del Estado en México

Los severos trastornos financieros que vivió México en 1982⁸⁴, marcaron el ingreso de nuestro país a la crisis económica de los años Ochenta e implicaron hondas repercusiones en el modelo de desarrollo seguido desde las primeras décadas del siglo XX.

La crisis mexicana de los Ochenta tuvo como causa fundamental la crisis del Estado, es decir, una crisis fiscal del Estado, una crisis del modo de intervención del Estado en lo económico y en lo social y una crisis de la forma burocrática de administración

⁸³ La propuesta de descentralización del Presidente Miguel de la Madrid, figuró en el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1982-1988; sin embargo, al no tener asideros financieros y sin el acuerdo con los gobernadores de los estados de la república, el proyecto quedó sin operar (Fuentes, 1992:82-83).

⁸⁴ El entonces Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, les llamó “una crisis de caja”, lo cual quería decir que el gobierno se había quedado sin dinero. Otra arista de la situación consistió en la abrupta baja en el precio del petróleo, de cuyas exportaciones dependía la hacienda pública.

del Estado. En palabras de Bresser, la gran crisis de esta década fue por el colapso del Estado Social⁸⁵ del siglo XX (2001:112).

En México, para responder a la crisis, la élite que controlaba las instancias del poder⁸⁶, empezó por reconocer un alto endeudamiento y luego hacia 1983, adoptó medidas ya ensayadas en otras latitudes como el ajuste fiscal y la liberalización de precios, medidas que estaban en consonancia con lo establecido por el “Consenso de Washington”, el cual giró principalmente en la adopción de una serie de prescripciones con el objetivo de lograr la estabilidad macroeconómica y de dismantelar el Estado desarrollista: disciplina fiscal, liberalización de los regímenes comerciales y de inversión, desregulación de mercados y la privatización de empresas públicas (Assies, 2003:17). Después de 1985, de acuerdo con el Plan Baker⁸⁷ estas reformas tuvieron su apogeo hasta el siguiente período de gobierno 1989-1994.

Bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la crisis se diagnostica como una crisis del Estado, delineándose una interpretación socio-liberal de la misma y adoptando un conjunto de propuestas cuyo denominador común era la obediencia de los fundamentos macroeconómicos, a saber: políticas económicas que involucran un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas, tasas de cambio realistas y la realización de reformas orientadas hacia el mercado.

En términos de una respuesta frente a la crisis del Estado, el grupo gobernante emprendió un proceso de reforma institucional conocido como Reforma del Estado, el cual toma como punto de partida una nueva concepción sobre la naturaleza del

⁸⁵ Al Estado Social, Bresser también lo llama Estado Social-burocrático: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno empleo; burocrático, porque lo hace por medio de la contratación directa de empleados o burócratas (2001:113).

⁸⁶ La Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁸⁷ El Plan Baker fue una estrategia económica financiera diseñada por James Baker, Secretario del Tesoro en el gobierno de Ronald Reagan en 1985, de modo tal que los países con severos problemas de endeudamiento pudiesen afrontar sus compromisos recalendarizando los pagos de la deuda, así como adoptando una serie de medidas económicas.

Estado y de su papel, así como de su relación con la sociedad⁸⁸. Este giro radical en la manera de conducir los asuntos del Estado lo denominan como el inicio de una nueva gestión estatal. En consecuencia, las ideas que animan este proceso se expresan como una racionalización del ámbito de lo público estatal y se concede una gran importancia a los agentes privados y sociales en la determinación y operación de las políticas (Salinas de Gortari, 1990:27).

Empero, el Estado se sigue percibiendo como necesario, pero ya no como el agente principal de las transformaciones económicas y sociales, sino como el guardián de las reglas del juego del mercado y como el garante de las infraestructuras y servicios necesarios para que el desarrollo del mercado resulte compatible con la justicia social. Se produce pues un cambio importante en la percepción de los roles respectivos que en el desarrollo económico y social deben corresponder respectivamente a los gobiernos, individuos y fuerzas de la sociedad civil, es decir, se le atribuye a la esfera estatal una nueva manera de conducirse, de gestionar su relación con la sociedad y los asuntos públicos.

En tanto que la reforma del Estado se convirtió en el tema central de la agenda política de los gobiernos mexicanos a partir de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se acentuó en el de Carlos Salinas de Gortari ((1989-1994), es importante que revisemos las pretensiones, las características y los enfoques de lo que implicó esa reforma, de tal modo que podamos destacar sus tensiones en cuanto a la reestructuración de la relación con los otros niveles del Estado y hacia los sujetos de la sociedad civil.

⁸⁸ En el grupo político gobernante había la conciencia de que esa crisis implicaba algo más grave para el futuro del país, esto es, comprendían que se estaba produciendo un cambio importante en las actitudes sociales y políticas en relación al sector público. Tal cambio de actitudes podía encerrarse en frases como “pérdida de confianza en el Estado como agente principal del progreso social y de los intereses generales”. Otras expresiones como: “Estado Megalómano”, “Estado Obeso, Estado Ineficiente” y la creciente invocación de la responsabilidad individual o la general reivindicación de la responsabilidad y hasta la primacía de la sociedad civil en la realización de los intereses generales, denotaban un cambio significativo en las actitudes generales hacia el sector público (Salinas de Gortari, 1990:27-32).

2.2.3 Reconstrucción estatal y la recuperación de la capacidad de gestión

En el discurso de los reformadores mexicanos de las últimas décadas del siglo XX⁸⁹, la reconstrucción de la capacidad estatal se emprende como una condición esencial para enfrentar de manera exitosa los problemas de la democracia, del desarrollo económico, de la distribución de la riqueza y de la adecuación de los procesos económicos del país a las reglas del comercio internacional. Se trata de reconstruir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post industrial a la que México llega tarde. De esta forma, considerando el nuevo papel que los grupos dirigentes del país le asignan al Estado, podemos hablar de un primer sentido del proceso de gestión del Estado, cuando el grupo dirigente lo encamina mirando un presente cruzado por las urgencias de reordenar las condiciones caóticas de la economía y empezar a adecuarlas a las nuevas circunstancias mundiales; y a este fin, establece un conjunto de medidas enmarcadas en políticas de reestructuración económica, que en el fondo están cuestionando el papel del Estado en su relación con la sociedad y la economía.

Los reformistas de esta etapa, asumen las medidas iniciales integrándolas desde la asignación al Estado del nuevo proceso de gestión bajo un marco regulatorio, entendiéndolo como:

“El conjunto de reglas que se imponen a las relaciones sociales para orientarlas en un sentido de acumulación o crecimiento sostenido. En cuanto a organización de las relaciones para el crecimiento, la regulación es por excelencia un conjunto de reglas o de pautas de asignación de los recursos sociales bajo un criterio de eficiencia que es propio de cada época” (Forero Pardo, 2000:25).

Y los signos de la época que leen los grupos dirigentes en las dinámicas de la globalización, los llevan a considerar como componente del nuevo marco regulatorio, la propuesta de adecuar a nuestro país en una nueva gestión de la producción, en el sentido de cambiar la forma de producción fordista-taylorista ya inservible en la meta de llevar a México a competir con las economías del Primer Mundo.

⁸⁹ Nos referimos al grupo de políticos mexicanos encabezados por Miguel de la Madrid, a quienes se les conoció como tecnócratas por privilegiar el uso del conocimiento económico para enfrentar la crisis, desatada en 1982.

De este modo, en el nuevo marco regulatorio que empieza a permear en la vida mexicana se pretende imponer una nueva forma de producción, denominada *posfordista*, la cual está caracterizada por:

*“La constante innovación de las funciones de producción;
La búsqueda de ventajas basadas en la renovación tecnológica y en los
conceptos de flexibilidad y de economías de alcance;
El crecimiento basado en la polifuncionalidad de los factores;
La adecuación a los cambios de preferencias de la demanda;
La especificación extrema del producto” (Forero Pardo, 2000:27).*

El cambio que se introduce con el nuevo marco regulatorio a la economía en México, impacta a ella con una serie de exigencias planteadas por la competencia en el mercado mundial e implica también una reestructuración de la producción, la cual debe hacerse ahora mediante nuevas formas de concertación y participación corporativas orientadas a la producción y a la oferta.

Este cambio que se gesta desde las cúpulas político-técnicas del Estado, se pone en marcha con una clara conciencia de “los vacíos y limitaciones del *trípode institucional piramidal*⁹⁰ del viejo esquema de regulación (del Estado Benefactor): El Estado, el mercado y las firmas/sindicatos” (Forero Pardo, 2000:28); pero también implicó -para poder aplicar ese nuevo marco regulatorio-, una nueva conceptualización política que sustituyera los que regían en el Estado Benefactor, es decir, el centralismo político, el gigantismo burocrático y el presidencialismo. Con esta pretensión viene a completarse el segundo sentido de la expresión referida a la nueva manera de conducirse la esfera estatal, es decir la nueva gestión del Estado.

Así, se generó un proceso de cambios que abarcaron un conjunto de supuestos económicos, jurídicos, del desempeño de la administración pública, de nuevas concepciones y metas en la política social, los que para su realización⁹¹ “sólo pueden ser satisfechos desde un Estado descentralizado que abra sus formas de actuación a

⁹⁰ Las cursivas son del autor citado.

⁹¹ Para una visión más detallada de estos supuestos se sugiere consultar a Michel Aglietta (1988) *Regulación, crisis y capitalismo*, Siglo XXI Editores, México. Édgar Forero Pardo (2000:3-33) nos proporciona una aproximación a ellos en su artículo Crisis y Reestructuración del Capitalismo Mundial, que aparece en la compilación de Pablo Franky, citado en nuestro trabajo.

la participación y a la concertación” (Forero Pardo, 2000:32). Es así que los contenidos de la nueva economía política en México, que cobran forma para conducir sus rumbos en los umbrales del siglo XXI, aparecen íntimamente enlazados con una política descentralizadora del Estado, la cual revisamos primeramente, ubicando las cuestiones fundamentales que se debaten en ella en el período 1994-2006, es decir: la gestión pública, la autonomía de los sujetos locales y la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Estas cuestiones nos servirán luego para enmarcar la revisión que hagamos del proceso de descentralización o federalización educativa en México, en el mismo período señalado.

2.2.4 La descentralización en México

En este apartado empezamos por puntualizar el contexto del país en el que emerge la descentralización; en segundo lugar, al describir las principales medidas que se establecieron en el período 1983-1994, las enunciamos en los términos que se presentan como lineamientos del régimen político imperante en el período, para luego ubicarlas en un esquema en el que figuren con los conceptos o metas que las complementen como procesos integrales, siguiendo la clasificación que hace Huerta Malbrán (2000:126) de las dinámicas de la descentralización en América Latina. De este modo puntualizaremos los perfiles y los contornos del proyecto de descentralización en tanto que estrategia técnica, política y legal que se implementó en México para establecer la federalización de la educación básica. La tarea no es simplemente de etiquetar medidas o describir pasos burocráticos, sino que pretendemos, primero, una identificación de los fundamentos y orientaciones básicas del proyecto descentralizador; en segundo lugar, distinguir las contradicciones presentes en el proyecto y en tercer lugar formular una interpretación de cómo esas contradicciones impactaron sobre el proceso de federalización educativa. Nosotros sostenemos en este trabajo, que las contradicciones del proyecto descentralizador que se construye en el régimen de Salinas de Gortari, se hacen presentes en la aplicación del mismo en el sector educativo de la administración pública, desatando en éste un conjunto de problemas que impiden la reorganización democrática del sistema escolar mexicano. A este fin, en el siguiente capítulo analizaremos la

federalización educativa, valiéndonos de las categorías conceptuales desprendidas al revisar las dinámicas del proyecto de descentralización del régimen político mexicano. Esas categorías a que hacemos referencia son: la gestión, la autonomía y la participación.

Con el ascenso al poder presidencial de Miguel De la Madrid, se promueve un conjunto de políticas orientadas a descentralizar la vida pública del país siguiendo “una tendencia mundial hacia la flexibilización (de las estructuras administrativas gubernamentales) a fin de mejorar la coordinación y la eficacia con *la intención*⁹² de lograr atender a las necesidades básicas (de los núcleos urbanos e) incluso en áreas rurales” (Assies, 2003:16). En nuestro país esa tendencia se vio reforzada por la crisis fiscal del Estado y una crisis política que se estaba gestando en la sociedad mexicana ante un régimen de gobierno que se veía lento en responder los reclamos por la inflación y el deterioro de las condiciones de vida de la población. En estas circunstancias, empezó a generarse una conciencia en la vida pública del país por mirar con otros ojos a nuestra democracia⁹³ e iniciar la lucha por la conformación de los grupos sociales sin ligas dependientes del gobierno, esto es, se manifiestan movimientos que luego darían forma a la sociedad civil organizada.

Otro elemento del contexto que generó la descentralización en nuestro país, fue de que dentro del régimen gobernante en ese entonces, al menos en la formalidad del discurso político, el gobierno vio al Municipio como una entidad fundamental, pues

⁹² Las cursivas son de Willem Assies, “La Descentralización en Perspectiva” en: Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina, Willem Assies Editor, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, México; 2003, pp. 13-34.

⁹³ Nuestro país es formalmente una República Federal con un régimen de gobierno democrático y representativo; la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos así lo establece en sus Artículos 39º-, 40º- y 41º (Cámara de Diputados, 2010:29); sin embargo, esas normas más nos remiten a una formalidad ideal, pues la cultura política real es la de una fuerte predominancia del Poder Ejecutivo Federal por sobre los otros Poderes y hacia los otros componentes del Pacto Federal (los estados de la República) y un control del PRI, primero, por casi setenta años en la vida política del país y segundo, con el ascenso al poder de un nuevo partido; pero ahora, esa cultura apenas sí empieza a transitar hacia la vigencia de los principios democráticos en la vida ciudadana y en el respeto entre los Poderes del Estado. Cfr.: Jorge Carpizo (1998, 14ª edición) El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México; Soledad Loaeza y Jean F. Prud'homme (2010) Instituciones y Procesos Políticos, El Colegio de México.

consideraba que este nivel de gobierno era clave para vigorizar la democracia al alentar la participación local y fortalecer sus gobiernos⁹⁴.

Retomando la situación de la crisis fiscal en México, hay que recoger una de las implicaciones resultantes para la descentralización; es decir, la crisis fiscal del Estado al ser enfrentada por el régimen de Miguel de la Madrid

“Llevó a instancias como el FMI a condicionar sus créditos a la reestructuración de los sectores estatales y de la provisión de servicios. Se promovieron formas de privatización, desconcentración y descentralización. Se esperaba que la descentralización contribuiría a las políticas de austeridad a la vez de diluir los conflictos distributivos agudizados por la crisis y evitar su canalización hacia el Estado central” (Assies, 2003:16).

Asimismo el creciente malestar entre los sectores populares como entre las capas sociales altas frente a la inflación, así como la exasperación social por la serie de desastres que ocurrieron en la Zona Metropolitana de la ciudad de México e hicieron evidente la ineficiencia gubernamental⁹⁵, llevaron al gobierno de Miguel de la Madrid a buscar contener la explosión de demandas sociales a través de sus propuestas de descentralización, de tal modo que se lograra una mayor eficiencia en la aplicación de recursos escasos así como una mayor equidad hacia las localidades.

Viendo las medidas dispuestas por el gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) en una rápida comparación con las que impulsó luego Carlos Salinas de Gortari en su período de gobierno (1989-1994), podemos hacer las siguientes distinciones retomando lo que plantea Assies, de Fleury (1999) y Nickson (1995) sobre la descentralización en América Latina.

⁹⁴ Uno de los medios para instrumentar la descentralización durante el gobierno de Miguel de la Madrid, fue la Reforma al Artículo 115 Constitucional (De la Madrid, 1983:6-8) de tal manera que tuviese una base legal el pretendido objetivo de aquélla: fortalecer al municipio al considerarlo como la célula básica de nuestro régimen federalista, dotado de independencia y autonomía económica y política (Burgoa, 1982:490).

⁹⁵ El 19 de noviembre de 1984 ocurrió la explosión de la gasera de Petróleos Mexicanos de San Juan Ixhuatepec, en Tlalnepantla, Estado de México, provocando la muerte de 600 personas y 2,500 heridos. Al año siguiente, el 19 de septiembre de 1985, ocurrió uno de los terremotos más devastadores de la ciudad de México, matando a diez mil personas. Este fenómeno vino a hacer evidente la torpeza e ineficiencia del gobierno y en contrapartida la expresión pública de la conformación de la sociedad civil.

Dice Assies que:

“Aunque las motivaciones y pautas fueron distintas, varios grupos promovieron la descentralización en varias dimensiones: mayor autonomía para los gobiernos locales, devolución de responsabilidades para con el suministro de servicios y fortalecimiento de las finanzas municipales. Para los liberales, la descentralización sería una estrategia en sus esfuerzos de adelgazamiento del Estado; según los tecnócratas, la descentralización fomentaría la eficiencia; desde el punto de vista de reformistas radicales, era parte de un esfuerzo para superar las desigualdades así como la falta de democracia” Assies, 2003:16).

Es importante señalar que, en el caso mexicano, las motivaciones y pautas fueron asumidas por los mismos personeros del grupo político que ascendió al poder en 1982; haciendo notar que las medidas de los primeros años (1982-1983) privilegiaron líneas de acción dirigidas en buena medida a la reducción del tamaño del Estado siguiendo las pautas del “Consenso de Washington” (Assies, 2003:17) y posteriormente, de 1989 hasta 1994 esas políticas aparecieron subsumidas en políticas globales que pretendieron corregir en su amplitud los yerros de las anteriores. Así pues, las reformas dispuestas por De la Madrid inscritas en posiciones típicamente neoliberales, vienen a redefinirse en el gobierno de Carlos Salinas y a ampliar la agenda política de la reforma del Estado, yendo más allá de las posiciones del Estado mínimo, para enfatizar el fortalecimiento de las instituciones públicas con el objetivo de poder garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo y para la inserción de la economía nacional en el mercado globalizado (Assies,2003:17; Salinas de Gortari, 1989).

Para una caracterización de las medidas descentralizadoras implementadas en el período que va de 1983 hasta 1994, recurrimos a Enrique Cabrero Mendoza, quien nos señala que aquéllas se distinguen por pretender el fortalecimiento del federalismo, otras, por la revitalización del Municipio y otras más por perseguir el fomento al desarrollo regional (Cabrero Mendoza, 1998:36).

Las principales medidas que se tomaron fueron:

1.- Aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al amparo de esta Ley, se llevan a cabo modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial.

2.- Aprobación de la Ley de Planeación. Con esta Ley se estableció que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planearan y condujeran sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

3.- Establecimiento del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Con éste se buscó que los tres niveles de gobierno (federal, de los estados y municipal) compartieran la responsabilidad de acciones que hasta esos años habían estado centralizadas en el federal.

4.- Establecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo. Con ellos, el Poder Ejecutivo Federal y los Gobernadores convienen en compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común. El objetivo de este instrumento (a la vez jurídico, administrativo, programático y financiero) es que las administraciones federal y de los estados de la República busquen un desarrollo equilibrado a partir de la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales (Cabrero Mendoza, 1998:36,37).

La segunda línea de la política descentralizadora se trata de la reforma municipal, la que tiene su inicio en una iniciativa de reformas al Artículo 115 Constitucional, planteando en lo financiero, la finalidad de asignar a los municipios fuentes de ingresos para estar en posibilidad de atender los servicios públicos bajo su responsabilidad, y fortalecer su independencia política. En lo administrativo, la reforma municipal señaló principalmente establecer la competencia mínima de los municipios, al delimitar en este texto constitucional los servicios que quedan a cargo

de dicha autoridad. En lo económico la reforma municipal precisaba en la nueva redacción del Artículo 115 “los rubros económicos en favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local” (Cabrero Mendoza, 1998:37).

En cuanto al desarrollo regional, la estrategia descentralizadora adoptada “propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta estrategia destacó la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los convenios únicos de desarrollo; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio” (Cabrero Mendoza, 1998:37).

Si tomamos en cuenta los períodos de aplicación de las políticas descentralizadoras y el grado de profundidad de éstas, podemos distinguir un primer período que va de 1976 a 1982. En esta etapa la descentralización se realiza con un sentido de desconcentración administrativa, la cual se orienta hacia el interior del aparato gubernamental con el fin de delegar funciones administrativas de los niveles jerárquicos a los niveles inferiores del mismo organismo gubernamental. Éste viene a ser el primer nivel de profundidad.

En una segunda etapa que va de 1982 a 1988, las políticas cobran otro sentido al orientarse a “la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con una autonomía relativamente alta del central o a otras dependencias de gobierno con autoridad propia” (Cabrero Mendoza, 1998:41). En este caso se habla de un nivel de descentralización gubernamental.

Una tercera etapa que va de 1988 a 1994, intenta una descentralización con la finalidad de ceder espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales o a agrupaciones de la sociedad, llamándole por ello descentralización hacia la sociedad civil y es el nivel más profundo en las políticas descentralizadoras en México.

Dentro de esta última etapa figura en la agenda de gobierno el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) el cual se definió como de “lucha contra la pobreza”, pero luego pasa a ser el eje alrededor del cual se establecen acciones orientadas a la descentralización, ya que el impulso a regiones y comunidades se situó en la lógica de este programa. El Pronasol, si bien no tuvo como objetivo explícito el impulsar la descentralización, fue –junto con la federalización de la educación- de los únicos programas de gobierno que, en el período señalado, se referían a orientar acciones para compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal (Cabrero Mendoza, 1998:111).

El Pronasol visualizó tres grandes ámbitos de acción: el bienestar social, la producción y el desarrollo regional. Esto último mediante la creación de fondos municipales del mismo programa, en los cuales llegaron a participar alrededor de 27,000 comités de ciudadanos (Cabrero Mendoza, 1998:111).

Fue el programa del Pronasol un avance de la descentralización hacia la sociedad civil en cuanto estuvo en operación por su inspirador, el propio Presidente de la República, sin embargo, al término del sexenio 1989-1994, quedó como un programa incompleto, “que si bien generó en algunos casos una nueva dinámica de participación, en otros, sólo reprodujo estructuras clientelares de relación. Esta iniciativa no logró sentar las bases para la continuidad, (pues) fue más un estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental y sin poder consolidarse como un nuevo sistema de gestión pública” (Cabrero Mendoza, 1998:101).

El ámbito más exitoso⁹⁶ de la descentralización correspondió a la política educativa definida y enmarcada en las aspiraciones del grupo gobernante por modernizar a México, para ponerlo a tono con la globalización mediante cambios económicos y

⁹⁶ Decimos exitoso en el sentido de la efectividad para que se diera la transferencia del servicio de la educación básica a los estados del país por el ejecutivo federal, en un tiempo brevísimo. Ya bajo otros criterios revisaremos qué tan pertinente fue la medida en términos de la calidad del servicio y de la participación de las autoridades municipales, de los padres de familia y de los maestros.

proponerse la meta de llevar al país a competir con los países desarrollados o del primer mundo. Estas aspiraciones exigían reformar el Estado y reformar profundamente la educación de los mexicanos. Y la política educativa fue hacia esos senderos presentándose primero como el Programa para la Modernización Educativa; segundo, reuniéndose estos lineamientos programáticos mediante un pacto con los actores y sujetos de la educación nacional, expresándose con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), conocido también como federalización de la educación básica. En ese documento se resume toda la política educativa que es impulsada desde los primeros meses del gobierno del Presidente Salinas de Gortari⁹⁷.

Al revisarse el contenido de la política educativa que se presenta con el Programa para la Modernización Educativa y con el ANMEB⁹⁸, pueden destacarse sus componentes: políticos, administrativos, filosóficos, pedagógicos y legales; pero fundamentalmente se pueden distinguir los componentes proyectuales de donde se desprenden, esto es, de los elementos referidos al modelo de descentralización que sus diseñadores toman como guía. Y en este sentido, la composición global de las políticas sociales y educativas implementadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari nos remiten a tres tipos de medidas: unas, racionalizadoras de corte liberal; otras, orientadas como postulados de justicia social, y otras más de aspiración democrática y de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta clasificación que nos ayuda a puntualizar las categorías bajo las que entraremos a analizar la federalización educativa, viene de encontrar coincidencias entre los componentes de los proyectos de descentralización que distingue Huerta Malbrán (2000:126) con el proyecto de descentralización mexicano cuyos componentes se señalan en la descripción que retomamos de Cabrero Mendoza

⁹⁷ En octubre de 1989, el Presidente de la República presenta al país el Programa de la Modernización de la Educación, documento que puntualiza la educación que se quiere para los mexicanos, abarcando en él, desde las grandes metas del Estado mexicano, los objetivos a realizar para cada nivel educativo y sus medidas correspondientes (SEP, 1989:ii).

⁹⁸ Acuerdo suscrito el 18 de mayo de 1992 entre el Secretario de Educación Pública (Representante del Poder Ejecutivo Federal), los Gobernadores de los estados de la República y la Representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

(1998) y de los documentos de la política educativa del gobierno de Salinas de Gortari. En un tercer cuadro, encontramos la coincidencia en los componentes al revisar la taxonomía de la descentralización que nos presenta Rosario Rogel (2004:77-195) y las líneas fundamentales del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP, 1992^a:2) en un cuarto cuadro.

Primer Cuadro

"Dinámicas de la descentralización en América Latina	
<p>La descentralización es un instrumento de modernización eficiencia y gobernabilidad del Estado; sus prioridades son: el crecimiento económico, el desarrollo del capital financiero, la competitividad en el mercado internacional y la gestión de las políticas públicas.</p> <p>Puede estructurarse sin tener relación con un proyecto de desarrollo nacional, bajo una democracia participativa real y no formal.</p> <p>Es un instrumento para obtener sistemas de suministros de servicios más eficientes, lograr una participación cívica más amplia en las instituciones y mejorar la confianza del público en el gobierno, pero el grado de democratización que involucra es limitado.</p>	<p>Es una dinámica que surge por la necesidad de fortalecer la democracia.</p> <p>Dinámica que arraiga en profundas convicciones y esperanzas en los pueblos de América Latina, pero sin capacidad de gestión y un proyecto claro para articularse con la visión económica.</p> <p>En esta dinámica descansa la verdadera potencialidad de la descentralización si quienes la implementan logran articular las reformas económicas con las reformas políticas, basándose en la democracia participativa y el desarrollo integral.</p>

Elaboración propia a partir del artículo de Huerta Malbrán, op.cit.

Segundo Cuadro

Descripción de la Descentralización siguiendo a Cabrero Mendoza (1998).	Programa para la Modernización Educativa de Carlos Salinas de Gortari
<p>Descentralización como desconcentración administrativa</p> <p>Descentralización hacia la Sociedad Civil.</p> <p>Reformas para fortalecer a los Municipios, respetando su independencia y autonomía.</p> <p>PRONASOL: Descentralización para el desarrollo local: estados y municipios.</p> <p>Descentralización como cesión de atribuciones a otros niveles de gobierno con una autonomía relativamente alta.</p>	<p>La modernización de México exige reformar el Estado y descentralizar el sistema educativo.</p> <p>La descentralización educativa significa que la comunidad local puede articular nueva vida a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional; significa una nueva relación del gobierno con la sociedad, una incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo; exige un compromiso de eficacia que sólo se cumple si la vida de los mexicanos son mejores y si los propósitos nacionales se cumplen (SEP, 1989: xii, xiii).</p>

Elaborado con base en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989).

Para la comparación empezamos por explicar la metodología de Rogel, la cual permite “desmontar las construcciones argumentativas de los distintos discursos de la descentralización” en tanto que al distinguirlas como categorías, “se encuentren los deslices textuales que al interior de cada discurso permiten diseminar su contenido” (Rogel, 2004:79).

El punto de partida es que “el término descentralización es lo suficientemente amplio como para dejar entender que existen diferentes principios en su concepción” (...) De esta forma (...) “Hay varias maneras de comprender una pluralidad de este tipo, cuya simple idea parece contradecir la noción de principio o de unidad y rompe con la ilusión de poder contar con una narrativa única o un tipo de discurso capaz de proveer un guión unitario, un diseño homogéneo para los variados espacios de la vida contemporánea” (Rogel, 2004:80). Así, desde esta perspectiva

“La descentralización no representa un objetivo en sí mismo, se trata de un medio para organizar la administración de la vida pública que propone arribar a formas de lo social que –ciertos grupos y en determinadas condiciones- consideran ‘mejores’. Así, la descentralización no es un dato sino una construcción eminentemente dialógica, pues no se trata de un ‘objeto’ sino del proceso en el que la relación intersubjetiva en torno a una política se objetiva y expresa”.

“La postulación de las diversas maneras en que ‘debería’ expresarse y objetivarse dicha relación intersubjetiva difiere en función de los objetivos y funciones que se asignen a la organización política y social desde cada perspectiva de análisis y desde cada ideología. Así, la mayor parte de los análisis en torno a la descentralización se dedican a definir el ideal ‘deber ser’ de esta política, para después pormenorizar la brecha que lo separa del ‘ser’ y es precisamente de ese ejercicio de comparación de donde surgen las más diversas propuestas para llevar a cabo lo que cada una de ellas considera es la verdadera ‘descentralización’” (Rogel, 2004:80-81).

Bajo esta justificación, los análisis de la descentralización requieren abordarse desde la perspectiva de la taxonomía, “en tanto buscan elaborar distintas categorías –que podrían clasificarse en géneros y especies- sin lograr concretizar una teorización acerca del modo en que las estructuras y los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales dan forma al discurso y al mismo tiempo son configurados por éste” (Rogel, 2004:81). Empero, acota la autora, que “las categorías

taxonómicas permiten construir identidades en torno a formas de otorgar sentido a un hecho social”; se trata pues, de encontrar la diversidad de ‘sentidos’ que emergen de las distintas interpretaciones de la descentralización y para ello “se elaboran las diversas categorías taxonómicas que permitan identificar los sentidos que, desde distintos *planos de consistencia*⁹⁹, se le atribuyen a este proyecto social” (Rogel, 2004:82). También hace notar que, más que elaboraciones teóricas en torno al proceso de descentralización, la pretensión es ubicar y distinguir en él categorías taxonómicas, pues todas refieren a lo mismo, pero con diferentes énfasis e intereses ligados a estructuras ideológicas particulares y mundos de vida específicos.

Tercer Cuadro

Categorías Taxonómicas de la Descentralización			
Proyectual: La percibe como un eslabón más en los proyectos sociales y políticos.	Representacional: Son posturas que destacan las esferas de representación social que son incentivadas a partir del proceso de descentralización.	Gestional: Propuestas que se relacionan con los diferentes niveles de autonomía de las entidades descentralizadas.	Territoriales: Son posturas que analizan la descentralización a partir del ámbito territorial regulado por el mismo proceso descentralizador.
-La descentralización como planificación del desarrollo. -La descentralización como federalismo. -La descentralización como vía a la privatización	-La descentralización como generadora de participación social. -La descentralización como apertura a la democratización.	-La descentralización como proceso político-administrativo. -La descentralización como desconcentración administrativa. -La descentralización como delegación de responsabilidades. -La descentralización como transferencia de competencias financieras.	-La descentralización como enfoque que se interesa desde el gobierno central. -El enfoque descentralizador del Municipio. El enfoque que se interesa por el ejercicio del poder.

Cuadro elaborado a partir de la obra de Rosario Rogel (2004).

Reconocemos, al igual que Rogel, que las taxonomías así como los cuadros y clasificaciones que ponemos en juego representan una arbitrariedad epistemológica, puesto que aún cuando las categorías a utilizar tengan cierto consenso social, distan de ser ‘objetivas’ o ‘verdaderas’ (Rogel, 2004:83). No hay pues, en su uso pretensión universalista alguna, sino que su empleo viene para orientarnos en nuestro caso en la construcción de la visión sobre la descentralización mexicana.

⁹⁹ Las cursivas son de la autora para advertir que en su postura sigue la perspectiva de Deleuze y Guattari, en cuanto al plan de *consistance* que en francés significa a la vez ‘plan’ y ‘plano’ y que significa también que se opone al plan de organización y de desarrollo —que conciernen a forma y sustancia—. Puntualiza Rogel que “el plan de consistencia se opone a todo plan de principio y finalidad; lo que se inscribe en él son modos de individuación. Para ilustrar al respecto, dice Rogel que es como una hilera de puertas cuyas reglas de construcción son válidas en la medida en que ejercen un papel selectivo” (2004:81).

Así pues, con ese carácter de nuestros cuadros, señalamos tres grandes categorías que distinguimos en la descentralización mexicana y que luego en el siguiente apartado nos permiten comprender el proceso de federalización educativa que emerge en la última década del siglo XX y continúa hasta la primera del presente siglo. Para efectuar ese reconocimiento, recuperamos la información que hemos esquematizado arriba y revisamos el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica para localizar las categorías que queremos ubicar.

Cuarto Cuadro

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica		
Gestión: Gran cambio que se sucede en la esfera del Estado (Reforma del Estado) para establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí. El fundamento es el federalismo.	Autonomía: La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito	Participación: La nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí, implica una participación más intensa de la sociedad en el campo educativo. Promover una nueva participación social.
Descentralización de acuerdo con las responsabilidades del federalismo Nueva distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios Reorganización de la educación para articular la responsabilidad de los estados, municipios y del Gobierno Federal. Nuevo marco jurídico en el que los niveles de gobierno tienen competencias únicas, competencias concurrentes y los municipios un papel auxiliar a los estados	El sistema educativo nacional muestra signos de centralización y cargas burocráticas excesivas por lo que se reestructurará para que la escuela recupere su autoridad y ejerza la gestión escolar, de modo que la responsabilidad de la educación de niños y jóvenes sea cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad.	Se requiere establecer políticas que generen condiciones para la participación de los gobiernos locales (estatales y municipales), la escuela y la vida comunitaria que la rodea. Se establecerán políticas que fomenten y canalicen la participación tanto de los maestros, de su organización gremial y de los padres de familia.

Elaborado con elementos tomados del ANMEB (SEP, 1992^a).

La tarea a efectuar requiere puntualizar la visión de la descentralización desde la que puntualizamos el conjunto de conceptualizaciones necesarias para la comprensión de los problemas que hemos planteado en esta tesis. Y esa visión es la denominada Social-participacionista, pero sin dejar de considerar a las otras dos visiones que plantea Willem Assies (2003:13-34). Las tres se incluyen en el quinto cuadro.

Quinto Cuadro

Visiones sobre la descentralización y la reforma del Estado		
Neoliberal	Neoestructuralista	Social-participacionista
<p>Estado mínimo o gerencial creador de condiciones para la acumulación, pasivo y descentralizado. Tras la revisión del Consenso de Washington se pone más énfasis en el fortalecimiento institucional y se dirige una nueva atención a los sectores de educación y salud.</p> <p>Libre comercio</p> <p>Régimen económico privado y no regulado.</p> <p>Democracia formal, procedimental y delegativa. Participación entendida como forma de reducir costos de servicios (Cost sharing).</p> <p>La descentralización está ligada a la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público. Servicios pueden ser concesionados a empresas privadas.</p> <p>Focalización de políticas sociales (pobreza extrema).</p> <p>En términos de gobernabilidad el objetivo es una relegitimación del Estado y de las élites y la dispersión de la conflictividad social hacia arenas locales y fragmentadas.</p>	<p>Estado regulador para guiar el proceso de desarrollo y promover la creación de empleo productivo y la redistribución del ingreso. "Estado social de derecho".</p> <p>Integración selectiva, desarrollo "desde dentro".</p> <p>Varias formas de propiedad y de gestión, regulación selectiva.</p> <p>Democracia con algunos aspectos de participación ciudadana. Enfatiza el "tercer sector" de lo "público no estatal" en la provisión de servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo.</p> <p>Descentralización permite menos distorsión tributaria y mayor coordinación en la producción de bienes y servicios. Reconstrucción de políticas de bienestar.</p> <p>Evitar una sobrecarga sobre el gobierno central. Las modalidades descentralizadas de las políticas sectoriales pueden contribuir a combatir la inequidad.</p>	<p>Estado regulador con fuertes responsabilidades para con el bienestar social.</p> <p>¿Globalifóbicos?</p> <p>Extensión de la democracia dentro de las empresas.</p> <p>Democracia participativa o "radical" como forma conjunta de gestión de lo público. Se habla de una "nueva esfera pública" para contrarrestar el poder económico.</p> <p>La descentralización permite una renovación de la gestión pública "desde abajo" y una priorización de las necesidades de los sectores populares.</p> <p>La democracia participativa al nivel local es un laboratorio para la construcción de una sociedad alternativa "desde abajo".</p>

Tomado de Willem Assies (2003:22).

2.3 El modelo de la descentralización

En este apartado estudiamos los componentes del modelo de descentralización mexicano, el cual sirvió de patrón para organizar la responsabilidad de la educación por el Estado desde la última década del siglo XX hasta nuestros días. Ese modelo, si bien fue exitoso por las dimensiones¹⁰⁰ que abarcó y por servir de fundamento para las Administraciones gubernamentales que sucedieron a la del período 1989-1994, no estuvo exento de contradicciones, y esa viene a ser la razón de ser de este apartado, en el sentido de reconstruir el modelo desde una mirada crítica que nos

¹⁰⁰ Cfr. Apartado 2.4 de la tesis.

permita la comprensión de los nudos problemáticos generados al implementar la federalización educativa, específicamente los que hemos planeado en este trabajo.

2.3.1 La gestión

Con este concepto se alude a un amplio proceso de transformación del Estado en el que no se trata únicamente de disminuir su tamaño, como tampoco de ceñirse a devolver algunas de sus funciones hacia ámbitos inferiores de la esfera estatal, sino que incluye “la supranacionalización” de ciertas funciones a través de reformas encerradas en el diseño de enlaces en el plano regional y global¹⁰¹. La orientación principal de las reformas promovidas -al calor de las exigencias del capitalismo mundial- fue la de establecer la primacía de la economía sobre la política con el propósito de incrementar la eficiencia del Estado. De esta forma, se facilitaría la operación de la “mano invisible” del mercado.

Así, en el nuevo proceso de gestión, emerge “la descentralización como parte integral de la construcción de un nuevo orden económico y político mundial (muy distinto del que sostenía al Estado benefactor), con una nueva dinámica espacio-temporal y con nuevas formas cada vez más agudas de competencia interlocal e interregional” (Assies, 2003:19).

Otra dimensión que abarcó el proceso de gestión en el que México se vio inmerso, fue el de la reconstrucción del orden democrático, el cual se fundamentó en los ideales del federalismo que le dieron origen a nuestra patria y en los postulados de la Revolución de 1910, de tal modo que por una parte se asegurara la viabilidad del proyecto de nación al tener éste la capacidad de responder a la enorme deuda social y por otra, a adecuarlo en su operación a los nuevos tiempos de la globalización.

En esa dimensión, el proceso de gestión, en tanto que estrategia de gobierno, se implementa la descentralización como una respuesta política en el sentido de servir

¹⁰¹ En el caso mexicano se sucede la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá.

de instrumento para dispersar y fragmentar la conflictividad social así como para desarticular las formas de representación corporativistas que se presentan como obstáculos a las políticas de ajuste (Assies, 2003:19).

En la gestión como proceso de transformación del Estado se distinguen dos generaciones de reformas. En la primera se priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años Ochenta. “En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro inflacionario, estuvo el éxito más importante de esta primera ronda de reformas aplicadas (en México y) en la mayoría de países de América Latina” (CLAD, 2000:674).

Un balance de esas primeras reformas mostró que el ajuste estructural cuyo objetivo final era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos para nuestro país. En la visión del grupo gobernante que toma el poder en 1989 para suceder al gobierno de Miguel de la Madrid, se postula esa crítica al ajuste estructural, rectificándose con una adscripción a la nueva y segunda generación de reformas promovidas por los organismos multilaterales en Latinoamérica.

De ese modo, las nuevas reformas tienen como finalidad la reconstrucción del Estado, reconociendo que en nuestro caso, el Estado mexicano continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social del país.

Empero, se establece puntualmente que en el nuevo gobierno (del Presidente Salinas de Gortari: 1989-1994), el Estado va a funcionar en una forma diferente a la operada con el patrón nacional desarrollista y el modelo burocrático vigente en los últimos cuarenta años (Salinas de Gortari, 1990:28).

Es pues, en este momento de las reformas de la segunda generación, en la que

“Las propuestas acerca de la descentralización toman nuevo impulso y se vinculan con la perspectiva del New Public Management¹⁰², la cual es inspirada por los métodos de gestión empresarial. Esta perspectiva parte de la verificación de la ineficiencia de las instituciones en la región; dicha ineficiencia constituye una de las mayores trabas para el desarrollo económico (...) Se argumenta que las instituciones y las organizaciones, o las reglas y la división de tareas, determinan en gran medida el desempeño económico y social (...) Los conceptos clave que fundamentan esa perspectiva son los costos de transacción, la relación principal-agente así como la noción de capital social. Se supone que las reglas y normas así como las reglas de compromiso cívico y de confianza (el capital social) al estructurar las interacciones humanas y al facilitar la coordinación de acciones reducen las incertidumbres y promueven la cooperación, reduciendo los costos de transacción tal como el costo de verificar la confiabilidad de la contraparte en un contrato o el costo de hacer cumplir el contrato. La noción de la relación principal-agente pone énfasis en los mecanismos de control y se deriva de la teoría económica según la cual un agente (quien recibe un pago para proporcionar bienes o servicios) dispone de informaciones sobre la calidad a las que el principal no tiene acceso; esta relación asimétrica pone al agente en condiciones para actuar contra los intereses del principal. Al trasponer la idea a la política se argumenta que en un primer momento los electores son los principales y los actores políticos (funcionarios electos, partidos) los agentes. En un segundo momento, los políticos electos, etc., actúan como principales en relación con los funcionarios públicos y otras agencias. Para superar esos problemas de asimetría se buscan diseños institucionales que promuevan un mayor control por parte del principal y/o una mejor rendición de cuentas (accountability) de los agentes (Assies, 2003:23).

Estos conceptos de la Nueva Gestión Pública van a orientar la propuesta para un nuevo modelo de la administración pública que venga a sustituir el modelo burocrático y centralizado descrito por Max Weber en sus trabajos sobre la burocracia.

Empero, hace notar Willem Assies, que si bien el modelo burocrático funcionó en los países desarrollados, en la realidad latinoamericana este tipo de organización estuvo bajo severa presión debido entre otras cosas al crecimiento del aparato estatal desde fines del siglo XIX. En México, esto se advirtió en la cuarta década del siglo XX, por

¹⁰² Traducida al español es la Nueva Gestión Pública y adecuada a Latinoamérica según el CLAD (2000:678-679) es Reforma Gerencial de la Administración

el crecimiento explosivo de la burocracia, dejando ver la falta de eficiencia y la inflexibilidad. Al respecto, agrega nuestro autor, que

“El “tipo ideal” descrito por Weber nunca se realizó en las condiciones latinoamericanas donde se observa una brecha enorme entre las reglas y estructuras formales y el comportamiento real de la burocracia. Se observa, más bien, un burocratismo donde la burocracia es una mera fachada para una organización patrimonial con comportamientos informales que fomentan el clientelismo, el patronazgo y la ineficiencia” (Assies, 2003:24).

Para enfrentar los problemas descritos, la Nueva Gestión Pública tiende a la aplicación de políticas que persigan

- *“La devolución de capacidades decisorias a fin de reducir las líneas jerárquicas y de aproximar el punto de decisión a la situación local, lo que incluso implica mayor discrecionalidad en la toma de decisiones;*
- *Una orientación hacia el desempeño (performance);*
- *Un enfoque hacia el cliente (facilitado por la mayor discrecionalidad en la toma de decisiones);*
- *Una orientación mercantil (market orientation) en el sentido de fomentar la competencia entre agencias así como la utilización de mecanismos de cálculo de costos reales (full costing)” (Buerki y Perry, 1998:125, citados en Assies, 2003:24).*

Al aplicar estas políticas para reformar el status quo del modelo burocrático seguido por décadas, se espera una modificación de las características organizacionales de la administración pública, de tal modo que “el objetivo de sus reformas sea reemplazar las formas de coordinación jerárquica y burocrática con formas de coordinación reticular y un estilo gerencial contractual” (Assies, 2003:24).

A la hora de valorar el componente de la gestión expresado en el modelo de la Nueva Gestión Pública, recuperamos la crítica radical que formula Assies, basándose en Fleury (1999), Lechner (1998), Silva (1999) y O'Donnell (1999), al hacer notar que este modelo, al girar alrededor del supuesto de que “la lógica del mercado sería el principal mecanismo de regulación y el sustento del orden social, viene a mostrarnos una contradicción puesto que la relación entre gobierno y ciudadano es muy distinta de la relación entre empresa y cliente, por lo que no se puede reducir la primera a la segunda (Assies, 2003:25).

Con el respaldo de tales autores, Assies, desprende entonces que “el objetivo del neoliberalismo es la despolitización de la economía y al mismo tiempo se busca despolitizar la vida social bajo el supuesto de que el mecanismo de mercado puede sustituir la deliberación pública o que el consumo individual puede sustituir la búsqueda de metas colectivas” (Assies, 2003:25). En este sentido, bajo tales implicaciones para el desarrollo de la cultura política de los ciudadanos mexicanos, podemos encontrar la explicación de la ferviente aplicación de tal perspectiva desde el régimen de gobierno en nuestro país en los últimos años, y más cuando la misma perspectiva permite una coexistencia de tecnocracia y neopopulismo como una forma que logra compatibilizar el proceso de reestructuración neoliberal con el proceso de democratización en la coyuntura mexicana de 1989-1994.

Hay un concepto de O'Donnell citado por Assies necesario para caracterizar el rumbo dificultoso y las trabas al desarrollo político en América Latina y que bien nos ayuda a entender los problemas que enfrentamos en México para construir la democracia. La noción se enuncia como “democracia delegativa”, la cual alude a la reducción de la democracia a la función legitimatoria pero sin capacidad de conducción. “Este tipo de democracia va de la mano con un Estado aislado y blindado de las influencias externas que pudieran obstaculizar la realización eficiente de las tareas consideradas clave para la gestión macroeconómica” (Assies, 2003:25).

2.3.2 La autonomía

El trabajo con esta categoría nos remite a los modos en que se ejerce la descentralización en la relación entre los poderes ejecutivo federal y de los estados, así como de éstos con los municipios. La autonomía emerge como condición a alcanzar en los proyectos de impulso y organización del desarrollo regional, como meta de procesos de organización de la relación entre los poderes y niveles de gobierno y de éstos con los grupos sociales y como aspiración de tales grupos en las comunidades regionales y locales para decidir sus metas. La autonomía como una cualidad de la relación que media entre los sujetos políticos y los grupos sociales la rastreamos en el momento histórico en el que se reestructuran los hilos conductores

de la vida pública de México, delimitándolo en el período de 1989-1994, porque en él se establecen los procesos que van a definir la orientación posterior de la administración federalizada de la educación y que se concretan en las formulaciones jurídico-legales de las instituciones del Estado mexicano.

De esta forma, al revisar el contexto y las políticas implementadas en el período 1989-1994, se percibe a la descentralización como un eje para la implementación de proyectos sociales y educativos¹⁰³. En lo que se refiere a los primeros, retrotraemos la descripción que hace Cabrero Mendoza sobre el PRONASOL, el cual, según el autor, no logró “la modificación de las estructuras de dependencia del ámbito federal, como tampoco se cambiaron los procesos de decisión de los Convenios de Desarrollo que sustentaban el programa, al continuar su elaboración bajo esquemas altamente centralizados por los gobernadores de los estados y los delegados federales en las entidades federativas” (Cabrero Mendoza, 1998:180-181), cuestiones que precisamente eran las que se pretendía combatir con la construcción de iniciativas desde los grupos demandantes de desarrollo económico y social en las regiones y los municipios.

Es así entonces que la autonomía se apunta como meta a alcanzar con la organización de la relación entre los poderes y los niveles de gobierno. El análisis se ubica en las justificaciones de las medidas a implementar, desde el federalismo, en el sentido de que al aplicar las políticas descentralizadoras, una característica del proceso consiste en la asignación de competencias: unas, se asignan al desempeño del gobierno federal y otras, a los gobiernos de las entidades federativas respetando su independencia y buscando su coordinación.

Por otra parte, tomando en cuenta la categoría de la Gestión, se observa que en el modo de conducción y en la meta de la descentralización se apunta a diferentes niveles de autonomía de las entidades y/o territorios descentralizados. Así por

¹⁰³ De los proyectos educativos nos ocuparemos en el siguiente apartado al revisar lo que llamamos el modelo de la descentralización en la educación, el cual incluye los siguientes componentes: la gestión, la autonomía y la participación en la educación.

ejemplo, cuando se habla de la descentralización del sistema político administrativo, la autonomía puede realizarse cuando existe “la posibilidad de devolverle a cada territorio su capacidad de autodeterminación, donde –mediante un contrato entre partes autónomamente constituidas- la integridad del conjunto estará más asegurada que con mecanismos de control y coerción impuestos desde el centro” (De Mattos, 1989b, citado en Rogel, 2004:135).

Por último, para advertir de las posibilidades de la autonomía a partir de la aplicación de la descentralización mexicana, se requiere hacer una distinción en su recorrido, al señalar en su trayecto desde el inicio una etapa de desconcentración. Así, “la descentralización está vinculada a procesos políticos y la segunda lo está a elementos de corte administrativo”. Y si se advierte del carácter jurídico de los procesos la diferencia entre ambos radica en que en el caso de la descentralización, hay

“Un traspaso de funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquella que previamente era responsable de la producción y prestación de bienes y/o servicios; es decir, organismos que no dependen jurídicamente del Estado”; lo que además hace necesario contar con un presupuesto propio para la ejecución de las funciones que le (s) fueron delegadas y además, tener normas propias de funcionamiento” Rogel, 2004:140).

En cuanto a la desconcentración, en ella no hay el traspaso de funciones a una personalidad jurídica independiente, ni se cuenta con presupuesto propio ni normas de funcionamiento específicas. En el caso de esta medida, ésta se refiere a la transferencia de oficinas u órganos administrativos en un ámbito territorial (por lo que se le llama descentralización burocrática) y cuenta con los rasgos siguientes: forma parte de una misma personalidad jurídica; está subordinada a una organización central; posee control jerárquico y poder disciplinario; tiene competencia limitada y poder de decisión (Cabrero Mendoza y Mejía Lira, 1998:75).

Recuperando la importancia jurídica de esta diferencia, podemos decir, que tanto la descentralización como la desconcentración nos remiten a una transferencia de funciones, pero lo que las hace distintas es el carácter autónomo o no del ámbito que

recibe dichas atribuciones; es decir, si dicho traslado no implica subordinación jerárquica a una administración central se habla de descentralización. Pero si dicho traslado implica decisiones sometidas a una autoridad superior que regula, norma y establece límites en las decisiones, entonces se habla de desconcentración.

Es necesario también tomar en cuenta en la precisión de las características de estos procesos, que si las iniciativas descentralizadoras se caracterizan por estar orientadas hacia el interior del aparato gubernamental y buscan principalmente la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos, entonces se habla de una desconcentración administrativa. Pero si se trata de medidas orientadas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con una autonomía relativamente alta de la central a otras dependencias de gobierno con autoridad propia, se habla de una descentralización gubernamental (Cabrero Mendoza, 1998:41).

Del mismo autor tomamos esta consideración más para precisar la autonomía de las políticas descentralizadoras. En ella se refiere al elemento que denomina el origen del impulso descentralizador:

“Es fundamental entender la naturaleza de las políticas propuestas; si responden a un impulso estatal central (políticas inductivas de arriba-abajo), se trataría de políticas en las que el ritmo y modalidades son conducidos desde el centro, situación en la que, es de suponer, respondan principalmente a prerequisites de eficiencia del propio aparato, el cual requiere una mayor agilidad de respuesta y clarificación de ámbitos de competencia para evitar traslapes, duplicidad, lentitud e ineficiencias. Otro caso sería aquel en el que las políticas son una respuesta a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales y regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas (políticas reactivas de abajo-arriba) (Cabrero Mendoza, 1998:41-42).

Por último, hay que decir que esta categoría de la autonomía nos será de gran valía a la hora de establecer una caracterización de la federalización educativa para su ubicación como un proceso de descentralización o de desconcentración.

2.3.3 La participación

Al inquirir por la participación como concepto, una breve enunciación para su respuesta nos lleva al sentido común, en donde encontramos una doble acepción. Primero, se la entiende como “ser o formar parte” y segundo, por “tomar partido”. Para Jerez, esta doble acepción del concepto es una “dualidad que entraña la dinámica dialéctica del proceso histórico: una noción de unidad de pertenencia de la que se “forma parte” y una “toma de partido por la facción política” que viabiliza el proceso de incorporación de la parte en dicha unidad” (Jerez, 2005:234).

Hecha la distinción, nos valemos del concepto para trabajarlo como una categoría que nos haga posible la revisión de las prácticas participativas e interpretarlas a la luz del reconocimiento del contexto político en los años en que emerge la descentralización como instrumento de la reforma del Estado. De esas prácticas nos fijaremos en las que se corresponden con la participación de los ciudadanos, la participación a través de la sociedad civil y la participación de los Municipios como sujetos políticos.

2.3.3.1 La participación ciudadana y la sociedad civil

Entendemos por participación ciudadana la presencia activa y determinante de los ciudadanos en la vida pública, comprendiendo en ella a todas aquellas acciones voluntarias mediante las que se da su intervención en los asuntos de la comunidad.

Con la expresión participación ciudadana se alude también a la creciente intervención de los individuos y de los distintos grupos que conforman la sociedad, en la promoción de diversos tipos de intereses y, en especial, a su voluntad y disposición para involucrarse en los asuntos públicos, sin que ello signifique necesariamente actuar a través de los partidos políticos ni participar en forma directa en la gestión pública (García Clarck, 2000:218).

La participación ciudadana supone un conjunto de derechos (denominados de ciudadanía) que son la condición necesaria para que los individuos puedan participar

en la vida pública en calidad de ciudadanos. En esta tesitura, son ciudadanos tanto los hombres como las mujeres, que han cumplido los requisitos de nacionalidad, edad y otros impuestos por la ley, que les permiten adquirir y ejercer derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio, convirtiéndose así en elementos activos de la vida política.

En este nivel, la participación ciudadana es una forma de participación política, entendida esta última, como el conjunto de actividades que involucran a los sujetos políticos en prácticas electorales, militancia en partidos, realización de manifestaciones públicas, discusión de sucesos políticos, demandas a líderes o gobernantes, difusión de información política, etc.

Empero, la participación ciudadana no se reduce a la participación política sino que aquélla implica otras modalidades que no pueden ser expresadas por los instrumentos típicos de la segunda, como los partidos políticos o por los sindicatos; esto es, la participación ciudadana abarca un haz de modalidades organizadas que le dan sustento a la sociedad civil.

De esta forma, la participación ciudadana se convierte en nuestro tiempo en el mecanismo fundamental de expresión de la sociedad civil, entendida como “esa serie de asociaciones intermedias que se encuentran entre el Estado y la familia, y que constituyen una base y punto de apoyo indispensable e insustituible para la construcción de una relación sana entre el ciudadano y la estructura formal del poder político” (Meyer, 2005:13-14).

En Larry Diamond encontramos una referencia más precisa de la sociedad civil que importa rescatar: “es la entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado” (...) En ella (...) “así, se excluye la vida familiar e individual, la actividad interior de grupo (recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares y los esfuerzos políticos por controlar el Estado” (Diamond, en Salinas, 2001:194).

Con esta concepción se replantea el sentido que se daba a la sociedad civil como la esfera de lo privado o como el mundo de lo económico; y todavía más, la distinción entre sociedad política y sociedad civil viene a reconsiderarse por Diamond, cuando éste escribe que “la sociedad civil es el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas” (Diamond, en Salinas, 2001:195).

Es así que entonces, la sociedad civil no aparece contrapuesta al Estado o con una naturaleza completamente diversa, sino que es vista como un espacio de organización, es decir, de institucionalización análoga al Estado. En este sentido, la sociedad civil comprende un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales. Estas organizaciones pueden ser agrupadas de acuerdo con sus fines, que pueden ser sociales o culturales, así como orientados a la defensa de la ecología, los derechos humanos y de género o bien de carácter cívico (García Clarck, 2000:18).

Establecidas las anteriores premisas, nos sirven para caracterizar la dinámica participativa de los actores sociales y políticos en *un modelo de democracia restringida*¹⁰⁴ como es la que ha devenido en la vida socio-política de los mexicanos y de la que se requiere puntualizar cómo se abre hasta nuestros días con las acciones de la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario reconocer que en nuestro país apenas está surgiendo una auténtica sociedad civil; es decir, a diferencia de los países desarrollados, en la sociedad mexicana hasta hace muy poco, las organizaciones sociales importantes no eran resultado de la libre voluntad de los individuos, sino estructuras corporativas impuestas para su control, dentro de redes organizativas creadas desde la cúspide del poder, para fines que sus miembros no habían elegido

¹⁰⁴ La expresión es de Ariel Jerez en “Los Procesos de Participación”, en *Política y Gobierno en América Latina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p.233.

y con mecanismos sobre los que tenían poco o ningún control. Bajo estas estructuras (provistas por la Iglesia Católica y la dominación colonial española) se conformó la cultura que moldearía la ética y la vida política de nuestros antepasados por más de tres siglos; pero contradictoriamente y para nuestra fortuna, intervinieron otros factores económicos e ideológicos que posibilitaron su evolución¹⁰⁵.

En la Independencia (1810) y hacia la segunda década del mismo siglo, si bien se instituye el Estado nacional conforme a los principios de una sociedad liberal, democrática y republicana, los ciudadanos resultaron ser, en su mayoría, imaginarios (Escalante, 1992:37) subsumiéndose su vida en tres instancias en ese largo período de la vida social mexicana: Las comunidades indígenas, la Gran Hacienda que regulaba la condición de la mayoría de la población de ese tiempo, y el gobierno de Porfirio Díaz, el que con su larga dictadura, aherrojó los derechos ciudadanos.

Ya en el siglo XX, como resultado de la Revolución de 1910, la participación de los individuos se abrió hacia la militancia en sindicatos, en las organizaciones ejidales y campesinas y en las confederaciones de industriales y comerciantes. Empero, todas ellas desplegaban su accionar bajo la influencia y control del Partido Nacional Revolucionario¹⁰⁶, funcionando como un instrumento del Estado para centralizar la participación política y todos los órdenes de la vida de los individuos. Así por ejemplo

“Por un lado estaban los sectores de un partido de Estado: Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), y por el otro las organizaciones empresariales creadas por ley –las cámaras- pero también las que surgieron de la voluntad de los empresarios: Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Consejo Coordinador Empresarial (CEE), Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)” (Meyer, 2005:29).

¹⁰⁵ Para una exposición detallada del contexto histórico en el que se configura la estructura del poder político en México y que medió en la relación sociedad-educación, dedicamos el capítulo III de este trabajo.

¹⁰⁶ El partido se fundó en 1929 bajo el liderazgo de Plutarco Elías Calles con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, para cambiar su nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana, aunque ya sin la influencia del Jefe Máximo de la Revolución (Elías Calles) pero sí del Presidente en turno, que, para esa época ya se había constituido en el ejercicio del poder como un gobernante absoluto por seis años; y hacia 1952 se modificó por el de Partido Revolucionario Institucional, nombre que conserva hasta nuestros días.

De este modo, el Estado que emerge del movimiento revolucionario de 1910 constriñe la vida política de los ciudadanos mediante una dinámica concentradora a través del Partido Nacional Revolucionario, del poder presidencial y de una burocracia fiel cumplidora de la consigna centralizadora para alimentar al Ogro Filantrópico (Paz,1979)¹⁰⁷.

Las décadas que corren de los Treinta a los Ochenta del siglo XX, son los tiempos en que la tríada de fuerzas y factores que fundamentaban el Estado mexicano: Partido, Presidencia fuerte y burocracia centralizadora, pretenden imprimirle al sistema político mexicano una inmovilidad, suprimir toda independencia a los actores y que se dejara la participación política bajo la dirección del partido y de una burocracia centralista¹⁰⁸.

En este contexto de relaciones políticas, si bien el ciudadano y sus derechos tenían el reconocimiento en documentos, en la realidad éstos se acotaban rígidamente por medio de la represión y/o la cooptación hasta hacerlos nulos; así por ejemplo, la libre elección de los gobernantes no era más que un mero trámite, puesto que la decisión de quién sucedería al presidente en turno no pasaba por las urnas sino por la selección que hacía el presidente en funciones de su sucesor. De este modo, por el largo período que va de 1929 hasta 1988, lo determinante en la vida política del país era lo implícito, lo que no estaba en las leyes sino en unas costumbres antidemocráticas muy arraigadas (Meyer, 2005:35).

A principios de los Ochenta, con la caída internacional del precio del petróleo, al dejarse ver las cuarteaduras del modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos en México durante buena parte del siglo XX, el grupo dirigente se vio en el predicamento

¹⁰⁷ El poeta mexicano Octavio Paz, escribió un ensayo con ese nombre, en el que describe los excesos del Estado Benefactor en los años de 1971 a 1978, período previo a su desmantelamiento por la generación de políticos neoliberales que controlan el poder desde 1980.

¹⁰⁸ El statu quo del sistema político mexicano dependía del Presidente de la República, el que como un monarca absoluto (pero nomás por seis años) hacía girar en torno a él a toda la sociedad, sectorizándola en su mayor parte dentro del Partido Nacional Revolucionario: Los militares en un sector; los obreros en otro, los campesinos, los comerciantes, profesionistas y la burocracia en otros más. Para el caso de los industriales y empresarios que no eran adscritos al partido, su control se daba a través de la legislación que ordenaba su organización en asociaciones (o cámaras) y reguladas por el Estado.

de construir un esquema que le diera un nuevo aliento a la economía. Esa tarea le correspondió a Miguel de la Madrid, quien con empeño inició una Reforma del Estado en la que se privilegiaron más los cambios de la economía. En cuanto a la reforma de la política, su gobierno fue prolífico en pronunciamientos que se reflejaron en cambios constitucionales, como la reforma del Artículo 115, por el que se atendía la independencia y autonomía del Municipio. Empero es en las elecciones de 1988, cuando se sucede la rebelión de la ciudadanía al inclinarse la participación por otras corrientes partidarias diferentes a las del control oficial¹⁰⁹. En este momento importa detenernos en el análisis porque ahí se generan las trabas que observamos y de las que por su incidencia en la administración educacional vienen a configurar la problemática que explicamos en la tesis.

Así pues, nos interesa analizar la dinámica participativa de los ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad civil y del Municipio como sujeto político. En principio, aquélla se refiere a las interacciones de los ciudadanos y los sectores sociales con el gobierno, en el momento en el que Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República. En este orden de ideas, por una parte, se había generado un profundo descontento de la ciudadanía expresado en los resultados electorales de 1988, los cuales provocaron un desequilibrio en el ejercicio del poder por el gobierno entrante. El manejo del proceso electoral, lleno de dudas, condujo a una grave crisis de legitimidad, suponiendo luego la caída del PRI-gobierno y con él, el proyecto de nación basado en el modelo neoliberal instaurado unos años antes por De la Madrid. Sin embargo, el gobierno de Salinas de Gortari, como respuesta, empieza un proceso de legitimación que reflejaría el peso determinante del Presidente en el sistema político. Ese proceso, conocido como la política de las concertaciones, cedía mediante negociaciones secretas con una oposición tolerada, las victorias políticas ganadas por ésta y obteniendo de ella el reconocimiento para ocupar el poder. Por el contrario, a los sectores de la oposición radical se les marginó en la

¹⁰⁹ Aún con la acusación de fraude y las protestas que era imposible atender porque el gobierno era "juez y parte" al tener el control del sistema electoral, el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari es nombrado Presidente Electo y posteriormente es ratificado por el Congreso de la Unión. Su toma de posesión fue el 1° de Diciembre de 1988.

construcción del nuevo escenario político institucional¹¹⁰. Empero, desde diferentes sectores sociales ya se expresaban movimientos de diversos grupos por su organización, tendientes a superar con formas de actuación más o menos pasivas/adaptativas o más o menos activas/estratégicas (Jerez, 2005:250) las dinámicas patrimonialistas, las delegativas y de aquellas que obstaculizaran la lucha por encaminar al Estado hacia acciones soberanas para el desarrollo y la construcción de una nueva participación ciudadana.

Este transitar hacia la construcción de la participación ciudadana estuvo acotado por la estrategia de legitimación del régimen salinista, convirtiéndose por tanto, en un elemento indispensable para dar continuidad al proyecto neoliberal iniciado con De la Madrid y su resultado llevó a reconocer socialmente que el poder seguía concentrado en la figura presidencial.

Así resalta que la participación ciudadana y la expresada de manera organizada como sociedad civil en la historia reciente en nuestro país, no dejó de recibir la influencia del foco que generaba el centralismo, es decir el presidencialismo mexicano seguía vigente. Y todavía más, al amparo de ese centralismo el régimen gubernamental siguió incubando una red de intermediaciones gremiales, partidistas y burocráticas que distorsionaban la asignación de recursos a la sociedad¹¹¹.

Es necesario observar en la relación gobierno-ciudadano, que la crítica al centralismo enfatiza dos cuestiones: 1°- Se señala la forma en que ha inhibido la participación ciudadana hasta reducirla a la más elemental demanda de satisfacción de necesidades básicas, pasando por alto la participación en el sistema de decisiones. 2°- Se acusa al centralismo haber incubado mecanismos de decisión vertical-sectoriales, que desconocen los procesos de decisión emanados de las estructuras intersectoriales de base territorial (Rogel, 2004:116).

¹¹⁰ La oposición tolerada y atraída a las negociaciones fue el Partido Acción Nacional (PAN). Los sectores radicales estaban identificados con el Frente Democrático Nacional, organización que aglutinaba a diferentes formaciones partidarias y de la que luego emergió como principal el Partido de la Revolución Democrática.

¹¹¹ El gobierno de Salinas de Gortari se deshizo de unos líderes y los sustituyó por otros, como fue el caso de Carlos Jonguitud a quien sacó de la dirigencia del SNTE y puso a la profesora Elba Esther Gordillo.

Junto con la centralización, su contraparte, es decir, la descentralización, se le relaciona con la participación, suponiendo que ésta podría contribuir a construir un Estado más eficiente y dismantelar las redes de intermediación que propician la corrupción, hacen ineficiente el gasto público y dificultan el acceso a los derechos y servicios por parte de la ciudadanía. De este modo, los estudiosos de los procesos descentralizadores nos advierten de que, con la participación de por medio, se constituyen en una herramienta de inmenso valor al servicio de una democracia que ahora se califica de “participativa” (Rogel, 2004:117).

Otro aspecto de la dinámica participativa ya mencionado se refiere a la organización de la sociedad civil¹¹². Al estudiarlo en otros autores, se la conceptúa como el campo del *tercer sector*¹¹³. De él se dice que es “un concepto polémico, cuya nominación (...) sirve para enfatizar (...) el *principio de autonomía asociativa*, que ordena y articula los vectores normativos que se originan en este campo: ayuda mutua, cooperación, solidaridad, confianza y educación para formas de producción, de consumo y en definitiva de vida alternativa” (Santos, 1999, en Jerez, 2005:249). En nuestro país, las entidades del tercer sector las caracterizamos por la definición que toma Jerez de Chalmers, al concebirlas como organismos no gubernamentales en los que

“Su naturaleza transformadora se expresa en la eventual elección de formas de actuación más o menos pasivas/adaptativas, o más o menos activas/estratégicas de estas redes pluralistas no jerarquizadas, formadas por decisiones de múltiples sectores sociales que convergen para incidir en las políticas públicas, que, a su vez conllevan formas de relación muy distintas respecto a los movimientos sociales, al Estado y al mercado” (Jerez, 2005:250).

En el caso mexicano, esas entidades, sin ubicarse necesariamente en el marco de los principios autonomistas que normativamente las orientan, se han expandido en un momento caracterizado por la retirada del Estado, llevándolas, al igual como sucede en América Latina, dice Jerez- “a sufrir tensiones debido a su alta

¹¹² En el lenguaje de hoy, Bobbio nos dice que “se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (Bobbio, 2005:1523).

¹¹³ Las cursivas son de Ariel Jerez en: “Los Procesos de Participación”, op. cit. p.249.

dependencia financiera, la laxitud de la normativa legal que las regula, la fragmentación del tejido social sobre el que actúan y la alta condicionalidad comunicativa que tienen en la esfera mediática” (Jerez, 2005:250). Estas complicaciones se agravan en nuestro país al observar la lenta transición política del régimen mexicano, la cooptación de los tejidos asociativos y las insuficiencias del marco jurídico. Lo anterior incide en que una parte significativa de las organizaciones de la sociedad civil tienda a desarrollar de manera ambigua su papel de intermediación. De este modo nos encontramos Organizaciones que reducen la realización de su proyecto al ejercicio de una práctica de pietismo caritativo y otras más lo basan en un discurso autonomista, mistificador de la sociedad civil y refractario de lo estatal partidario, quedando en ambos casos en una incapacidad para definir adecuadamente cursos de acción dirigidos a articular la participación democratizadora y la transformación institucional (Moreno, 1996:62-63; Gordon, 1997:63-65; Jerez, 2005:251).

2.3.3.2 La participación, la democracia y el espacio y poder local

A la visión sobre la participación del ciudadano y de la concepción sobre las organizaciones civiles, añadimos una nota sobre los Municipios, concibiéndolos como el espacio local en el que se desenvuelve la dinámica participativa.

Hay que puntualizar de esa dinámica, que en este tiempo mexicano se presenta una lógica diferente con respecto al período de expansión y consolidación del Estado post-revolucionario: Ahora se advierte que en contraste con ese tiempo, las acciones se complejizan al transitar como más o menos pasivas/adaptativas a acciones más o menos activas/estratégicas, dejando de lado las formas tradicionales de organización (como los partidos y sindicatos) y proyectarse políticamente mediante el despliegue de dos grandes ámbitos de participación organizada: la producción de bienes y servicios de consumo colectivo y el control ciudadano de *lo público no estatal en la reforma del Estado*¹¹⁴. Esta última dinámica es la que está cobrando mayor vigor en

¹¹⁴ Las cursivas son de Jerez (2005:252) al citar a Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998.

nuestro país, generando una mayor incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas y localizándose su orientación hacia el espacio local.

La participación y lo local vienen a articularse en un momento de la reforma del Estado en México, en el que se adopta como criterio fundamental de racionalización la descentralización político-administrativa. Y con la mención de estos tres términos podemos empezar a cerrar la interpretación propuesta al considerar la tesis inicial del gobierno de Salinas de Gortari, en el sentido de emprender una reestructuración del Estado bajo una orientación democrática y de acuerdo con nuestras tradiciones. Sin embargo, al término del sexenio salinista ya vimos que su gran ambición, el sueño con el que nos embriagó de llegar rápidamente al Primer Mundo montados en la ola globalizadora y neoliberal, finalizó en una cruda y brutal crisis que dejó empobrecidos a miles de mexicanos. Lo que en efecto ocurrió, fue que Salinas de Gortari en su régimen no hizo más que acelerar la transformación de la economía nacional para rejuvenecer y revitalizar el presidencialismo autoritario, con la expectativa de instaurar una cadena de gobiernos sexenales bajo su inspiración.

Empero, antes de explicar cómo se implementa la descentralización político-administrativa del gobierno salinista y que quedó configurada por el énfasis de una reestructuración autoritaria, se requiere que demos la explicación sobre lo local primeramente y luego la ampliemos con la referencia a la participación y descentralización.

Encontramos en Jerez (2005:258), Cabrero Mendoza, 2006:287) y principalmente en Subirats (2002:25) que al dar cuenta del espacio local, se refieren a varios ámbitos territoriales que se ubican dentro de un territorio nacional, como son las ciudades en tanto que realidades urbanas y las provincias y departamentos o los estados y municipios, según su organización político-administrativa. Habría principalmente una identificación de lo local con lo municipal según estos autores al ubicar al municipio en una dimensión más completa: como gobierno de comunidad y como instancia de plena potencialidad política que la hace partícipe del poder del Estado.

Rosario Rogel, por el contrario mantiene una postura diferente, sosteniéndola en autores que cita, como Hiernaux (1999) y Arocena (1995) en el sentido de no identificar lo local y lo municipal o de subsumir el primero al segundo. Argumenta Rogel, que “si bien se trata de formas de abordaje muy cercanas, no es posible hacer referencia a uno u otro concepto de forma indistinta” porque “no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local y además porque en estricto sentido, lo local no remite a una escala que pueda precisarse en cantidad de habitantes, ni en número de kilómetros cuadrados y tampoco restringirse a una jurisdicción o sección administrativa” (2004:173), sino que lo local nos remite a una entidad territorial si bien reconocida constitucionalmente, debe garantizar su unidad territorial y capacidad para gobernarse (Hiernaux, 1999 en Rogel, 2004:172), además de que debe reunir condiciones tanto socioeconómicas como culturales; así por ejemplo, siguiendo a Rogel, (2004:175) y a Arocena, 1995:10) es preciso que el conjunto humano que habita un territorio comparta una riqueza generada localmente y asuma rasgos de identidad comunes distintivos del grupo que los diferencien de otros individuos y grupos.

De lo anterior se desprenden dos posiciones con respecto al Municipio: Una, que lo considera como una instancia administrativa descentralizada del Estado a la que se le otorgan competencias y funciones. Una segunda postura, contraria a la primera está conformada por varios enfoques que ubican al municipio en una dimensión más completa, en el sentido de postularlo como gobierno de comunidad y como instancia de plena potencialidad política que la hace partícipe del poder del Estado.

Dice Rogel que la irreductibilidad de las posturas “permite comprender por qué no necesariamente existe un acuerdo que permita subsumir la idea de lo local a lo municipal” (2004:174) y todavía más, en esa oposición, nosotros identificamos la trayectoria del proceso descentralizador mexicano como una delegación y desconcentración de funciones administrativas. En este contexto los municipios son constreñidos a un limitado campo de actuación o a un papel secundario en el proceso; ya que mientras la instancia nacional (en el caso el gobierno federal) se

auto asigna competencias y asigna competencias a los estados y las consagra mediante atribuciones legislativas de aplicación general, los municipios se reducen a ser agentes auxiliares de las competencias descentralizadas a los gobiernos estatales. Y todavía peor, los municipios mexicanos se convierten en entidades que reciben la tutela de la autoridad estatal para el cumplimiento de sus obligaciones.

Ubicados en esta distinción, comprendemos también el camino contradictorio que sigue la descentralización mexicana emprendida por Salinas de Gortari, al esperarse que de su implementación como mera desconcentración de funciones, genere la participación de los ciudadanos, de la sociedad en general y de conformar con ésta procesos democráticos, como sería si desde nuestros municipios y localidades hubiese la inspiración en lo local.

Hay que mencionar que en los estudios consultados (Subirats, 2002 y Arocena, 1995) y en otras obras más mencionadas por Jerez (2005), de Fischer (1996) y Villasante (1998), ellos resaltan el espacio del gobierno local porque hoy adquiere mayor protagonismo político, debido al crecimiento demográfico y la movilidad poblacional en las ciudades, pero sobre todo por el aumento de importancia de su gestión política-económica en el marco de una creciente competitividad territorial potenciada por la globalización. “Las ciudades pasan a promover una reconversión territorial en lógica de red regional intentando transformar y reconectar tejidos urbanos y productivos”. Así, en esta tesitura, “la participación se convierte en un componente estratégico para salvaguardar y motivar el desarrollo social en un contexto municipal crecientemente condicionado por la necesidad de capital y la posibilidad de rentabilidad especulativa” (Fischer, 1996 y Villasante, 1998 en Jerez, 2005:258).

Los gobernantes en México, desde las últimas dos décadas antes de terminar el siglo XX, empezaron a intuir la relación de estas perspectivas con la necesidad de diseñar políticas públicas eficaces en la orientación de las transformaciones sociales, poniéndolas en juego a partir de la implementación de reformas, que en el caso de

los municipios, impulsaron una para cumplir una vieja aspiración en el sentido de hacer vigente su independencia y autonomía. En consecuencia, por ejemplo, a Miguel de la Madrid se debe la reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983, por el que se incorporan al ámbito municipal aspectos importantes para que los ayuntamientos pudieran disponer de mayores recursos en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, ello no permitió superar el carácter eminentemente administrativo de los municipios, ya que la misma reforma los subordinó a las legislaturas de los estados, las que fueron facultadas para aprobar el presupuesto de ingresos y las transferencias de recursos de la federación. De este modo, en este momento histórico la importancia de la participación ciudadana y de la sociedad civil quedó reducida exclusivamente al campo de las elecciones municipales, con lo que se desconoció el papel de los sujetos locales en la creación de un ámbito de desarrollo democrático en los municipios y de éstos en el desarrollo político y económico nacional.

La cuestión así planteada nos lleva a la exploración de otra vertiente de conceptos que nos permite la comprensión de la participación ciudadana encaminada a la construcción de dinámicas democráticas en el ámbito local. De esta forma llegamos al tema identificado por Brugué, Font y Gomá sobre el municipio de bienestar y su evolución hacia el llamado municipio relacional (2003, 109ss). Para cada uno de estos modelos de gobierno local nos vamos a referir a su dimensión participativa y democrática. Esta dimensión la exploramos con detalle porque al inquirir en la participación local, nos abrirá las posibilidades para generar vías de comprensión sobre algunos de los problemas de la participación social en la educación mexicana.

De este modo, la aproximación al ámbito local nos remite a dos mundos que representan lógicas y dinámicas diferentes y que en su evolución se superponen en nuestras comunidades locales desde los mismos orígenes del municipalismo moderno.

Así por ejemplo, los Ayuntamientos han sido organizaciones funcionales que contribuyen en tanto que protagonistas de la descentralización administrativa del Estado, a mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas. Empero, los municipios también se han desempeñado como escuelas de ciudadanía, como espacios de proximidad entre los gobernantes y los gobernados, y como una forma de dispersar el poder político sobre el territorio. Los Ayuntamientos, desde esta óptica, no se justificaban por su contribución a la eficiencia administrativa sino por su capacidad para impulsar y mejorar la democracia.

Los Ayuntamientos en su desempeño no han optado por un enfoque u otro, sino que los han combinado en diferentes proporciones. Así, los Ayuntamientos son siempre, simultáneamente, administraciones y gobiernos locales. También son, según el caso, más administración o más gobierno local. En la tradición anglosajona se subraya la postura eficientista de la administración local, mientras que la tradición francesa se caracteriza por la democrática del gobierno local. Se trata de subrayados que coexisten y en ningún caso anulan la dimensión alternativa (Brugué, Font y Gomá, 2003:110ss).

La postura eficientista nos sitúa en un escenario dominado por la lógica de la democracia representativa, mientras que la postura democrática nos acerca a los postulados de la democracia participativa. La primera puede interpretarse como un mecanismo que nos permite seleccionar aquellas élites gobernantes que, a partir de su legítima elección, van a asumir las responsabilidades gubernamentales. La segunda, en cambio, supone que la involucración de los ciudadanos en las tareas gubernamentales no puede ser secuencial (limitadas a la elección de los representantes políticos), sino que debe canalizarse hacia el transcurrir cotidiano de las actividades de gobierno. Desde esta perspectiva, la democracia representativa deja poco margen de actuación al mundo asociativo, ya que prefiere la relación electoral con el conjunto de ciudadanos individuales que conforman una determinada comunidad política. Las asociaciones, en el mejor de los casos, pueden ser útiles para colaborar en la organización y la prestación de determinados servicios o como

interlocutores con los cuales consultar determinados aspectos de la política local, pero nunca como actores que participan en los procesos decisionales. Las asociaciones únicamente pueden alcanzar este estadio de co-decisión si partimos de un modelo de democracia participativa donde los ciudadanos y sus grupos pueden participar activamente en la cotidianeidad de las políticas municipales.

El fortalecimiento de una u otra de las posiciones municipales depende de la tradición de cada país, pero también, dentro de cada país, de la coyuntura y del momento histórico en el que nos encontremos. Así por ejemplo, nuestros autores arriba citados traen a cuento el caso de los ayuntamientos británicos o los ayuntamientos franceses, los cuales se caracterizan por otorgar a cada una de sus posiciones un determinado peso, aunque estos pesos también pueden variar a lo largo del tiempo. Esto nos permite observar cómo han evolucionado los gobiernos locales y cómo, en paralelo, se han ido redefiniendo las visiones sobre qué es y cómo funciona la democracia municipal. De esto se desprende que el modelo dominante de democracia local, va a ser un condicionante esencial para entender el papel que juegan las asociaciones en cada caso.

Con la expresión de el Municipio de bienestar y la democracia representativa tomada de Regonini (en Bobbio et al, 2005:551), hay la referencia a las tensiones que se han generado en los regímenes políticos occidentales y que han desembocado en el debilitamiento de aquéllos inspirados en el Estado de bienestar, para dar paso a los que pregonan la democracia representativa. Así pues, en primer lugar al significar el Estado de bienestar, éste nos remite a un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho público y no como beneficencia; en segundo lugar, se trata al modo de ejercitar la democracia, determinada por el mismo Estado en su relación con los ciudadanos.

Recuperando las notas que hemos hecho sobre la temática, señalamos como una de las raíces del debilitamiento de la democracia participativa, la relación contradictoria

en el pacto entre gobernantes y gobernados en el Estado de bienestar: los primeros ofrecerían un volumen creciente de servicios, a cambio de que los segundos limiten su participación política al momento electoral, sucediéndose de fondo con esa relación, un intercambio entre eficiencia administrativa y pasividad política, la cual se ajusta adecuadamente a un modelo de democracia representativa y elitista. Así pues, el Estado de bienestar, por lo tanto, ha venido acompañado de una dinámicas democráticas caracterizadas tanto por desactivar el posible activismo de la sociedad civil como por potenciar la acumulación de responsabilidades públicas en manos de las élites políticas y burocráticas. Como resultado se ha generado

“Una democracia instrumental; una democracia útil para escoger entre élites gobernantes pero alejada del debate sobre lo que hacen o lo que dejan de hacer una vez estas élites se han instalado en sus posiciones de gobierno. En este entorno, la participación de las asociaciones se ve seriamente limitada, ya que su papel (tanto reivindicativo como prestacional) queda asumido por el propio Estado.”(Brugué, Font y Goma, 2003:111.)

Por otro lado, este modelo (de Estado que ocupa todo el espacio político y administrativo) encuentra su más clara expresión en el ámbito municipal, ya que en el entramado institucional que da forma al Estado de bienestar los ayuntamientos tienen asignado un papel estrictamente ejecutor: los ayuntamientos –en tanto que parte del Estado- acaparan todas las actividades y marginan el potencial participativo de la sociedad civil y el mundo asociativo.

De este modo

“Los ayuntamientos se convierten en lo que Cockburn (!977) llamó el Estado local y resumió como el brazo ejecutor de las políticas de bienestar del Estado de bienestar. Esta dimensión ejecutora, en definitiva, es la que decanta al municipio de bienestar hacia su posición eficientista y por ende hacia una visión estrictamente representativa e instrumental de la democracia local. Una perspectiva que deja poco espacio a la participación de las asociaciones” (Brugué, Font y Goma, 2003:112).

Es así que en la instauración de las nuevas dinámicas en los municipios, sus condiciones quedan acotadas con poco margen para la innovación, al establecerse un dominio de la lógica eficientista y de una visión estrictamente representativa e instrumental de la democracia, impregnando con ello a las dinámicas municipales

que se producen bajo el manto del Estado de bienestar. Sin embargo, una vez este manto desaparece, también desaparecen las antiguas certezas que caracterizaban el funcionamiento del municipio de bienestar.

En este contexto, por lo tanto, desaparece la percepción de los ayuntamientos como brazos ejecutores de las políticas de bienestar. En la misma dirección, al poner en duda las tareas ejecutoras de las administraciones locales, se está cuestionando el énfasis en su alma funcional, en su vocación eficientista. Los ayuntamientos, según se anuncia para justificar ese cercenamiento

“No deben prestar servicios sino habilitar, coordinar, subcontratar o capacitar a otros para que desarrollen estas actividades. Este nuevo ayuntamiento al que algunos llamamos municipio relacional –no tiene por qué estar obsesionado por ser una administración eficiente, ya que serán otros actores los responsables de la ejecución de buena parte de sus servicios” (Brugué, Font y Goma, 2003:114).

En consecuencia, el municipio relacional sitúa al mundo asociativo en una nueva dimensión en la que el camino para las entidades asociativas se bifurca: por una parte y en virtud de un desarrollo de la cultura política ciudadana, estas asociaciones pueden resurgir del letargo en el que las había sumido el todopoderoso Estado de bienestar y encontrar un nuevo espacio de participación en la gestión de los servicios municipales; pero por otra parte, el municipio relacional al abrir las puertas a una amplia constelación de actores puede hacer que el papel de las asociaciones resulte inútil y, en consecuencia, su incorporación en las tareas de gestión y prestación de los servicios locales quede como una práctica de legitimación. En esta vía se considera también que hay una apertura para la participación privada.

A partir de esta situación, hay que tomar en cuenta un par de evidencias que permiten intuir una conversión en el alma democrática de nuestros gobiernos locales. En primer lugar, el desmantelamiento del Estado de bienestar en el mundo occidental y que se inicia en los países desarrollados como Inglaterra, con el ataque al gobierno local, fue un hecho que movió a la discusión académica y política en Europa y luego en Latinoamérica sobre lo que era el gobierno local y cómo debería funcionar. Con

esto, los ayuntamientos, son objeto de atención y de crítica, para verlos más allá de los límites de sus tradicionales preocupaciones eficientistas e introducirlos en la arena política. Este proceso de politización del ámbito local va a tener un fuerte impacto, como no podía ser de otra forma, sobre su dimensión democrática, que lleve tanto a discutir las formas de construcción de la democracia local como a experimentar con instrumentos variados de innovación democrática. En segundo lugar, se ha roto aquel pacto de bienestar que nos hacía intercambiar servicios eficientes por pasividad política y, en consecuencia, es necesario volver a definir los parámetros de la relación entre gobernantes y gobernados.

Así, en esta perspectiva, hacia los años ochenta, la política y la democracia se convierten en ejes del mundo local¹¹⁵ y más para los latinoamericanos se torna en una necesidad para enfrentar las débiles instituciones postradas por las dictaduras militares o los regímenes democrático-autoritarios. Una de las vías de solución resulta en potenciar el alma democrática de los ayuntamientos, sin embargo, para esta tarea se requiere tener muy claro qué es esto de la participación y cómo funciona. Para ayudarnos en esta empresa, podemos partir de algunas tareas como contribuir intelectualmente con un ejercicio académico en estas páginas a intentar la construcción de respuestas al planteamiento de las interrogantes referidas *al por qué, el quién y el cómo de la participación* o si se prefiere de la democracia participativa.

El por qué de la participación. Cuando se habla de la participación ciudadana hay que clarificar la expresión puesto que es esencial para identificar los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, al mismo tiempo, para diseñar los mecanismos y evaluar los resultados en función de esos objetivos. Esta

¹¹⁵ Para Latinoamérica esto se sucede hasta mediados de los noventa, después de que los gobiernos del área aplicaron una variedad de reformas político-institucionales orientadas a consolidar las frágiles democracias; además, la crisis económica de los años ochenta y la presión de las instituciones financieras internacionales precipitaron la implantación de políticas económicas de corte neoliberal en los países de la región. Esto hizo que el Estado transfiriera muchas de sus atribuciones y responsabilidades a la iniciativa privada y a los gobiernos locales con el fin de descongestionar la burocracia administrativa y de lograr una gestión pública eficiente (Sánchez Serrano, 2005:19).

tarea puede servir de la clasificación de los objetivos de la participación ciudadana. Por otro lado, esa clasificación de los objetivos puede realizarse en función de criterios también diversos. Podemos, en primer lugar, clasificarlos en función del papel que pretendemos otorgar a los ciudadanos. En segundo lugar, los objetivos de la participación pueden distinguirse en función de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella.

De esta forma, en primer lugar, los objetivos de la participación ciudadana pueden clasificarse en función del papel otorgado a los ciudadanos, de lo cual resultan los derechos siguientes: El derecho a ser informado, a ser consultado y el derecho a tomar parte. En segundo lugar, esos objetivos, en función de aquello que obtienen los gobernantes, se enuncian como la disponibilidad de colaboraciones, la legitimidad política, la mejora de las decisiones y el fortalecimiento del capital social.

En el caso de los objetivos de la participación ciudadana clasificados en función del papel otorgado a los ciudadanos, existe en la literatura especializada lo que se conoce como las escaleras de la participación, (Arnstein, 1971, citado en Brugué, Font y Goma, 2003:116). De acuerdo con esas referencias, en cada travesaño de estas escaleras se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a los ciudadanos y a sus organizaciones. Así, en la parte más baja de la escalera se sitúan aquellos instrumentos participativos que únicamente ofrecen información a un ciudadano eminentemente pasivo; en la parte media aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y a sus asociaciones, aunque sólo sea para saber qué opinan; y, finalmente, en la parte alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, es decir, aquella que permite trasladar el poder y, por lo tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil.

En el municipio de bienestar, donde domina la lógica representativa, la participación directa del ciudadano no alcanza a subir más que los primeros peldaños. El pacto de bienestar subrayaba el carácter pasivo de los ciudadanos, al tiempo que su

concentración en tareas ejecutoras provocaba que este ciudadano necesitara estar informado de la oferta de servicios municipales y, a partir de aquí, continuar escalando parecía innecesario. En la situación actual, en cambio, el derecho a ser informado ha quedado superado, especialmente cuando la politización del ámbito local despierta fuertes interrogantes no únicamente sobre cómo se hacen las cosas, (lo que nos ubicaría en una perspectiva tecnocrática) sino sobre cuáles hay que hacer, que se correspondería con una perspectiva política.

Una vez reconocida la necesidad de subir peldaños, el debate actual se centra en si debemos quedarnos en la parte intermedia o subir hasta la parte más alta de la escalera. Aquellos que defienden la posición intermedia (el derecho a ser escuchado) combinan la aceptación de una ciudadanía más activa y con voz con la reafirmación de los principios de la democracia representativa, mientras que aquellos que quieren seguir escalando defienden la oportunidad de lograr una democracia participativa donde sea el propio ciudadano el que tenga el poder para tomar decisiones. En este debate de la democracia local se debe clarificar hasta donde se quiere llegar para poder identificar sus obstáculos y pensar los modos de enfrentarlos.

De la clasificación de la participación en función de aquello que obtienen los gobernantes se distinguen dos objetivos tradicionales: legitimidad y mejora de las decisiones, y dos objetivos de nueva generación: disponer de colaboradores y generar capital social¹¹⁶. La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre los ciudadanos y, por lo tanto, parece claro que si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. De manera semejante, sobre todo cuando abordamos asuntos complejos, parece claro que las decisiones que se han tomado a partir de escuchar múltiples voces y opiniones tendrá mayores posibilidades de éxito. No sólo porque habrán incorporado más

¹¹⁶ La relación entre participación ciudadana y capital social es explicada por Arias y Costas para argumentar a favor de los gobiernos locales enfatizando el interés por conocer los canales a través de los que la participación mejora la calidad de las políticas, definiendo para ello un nuevo concepto: “el capital social de una comunidad”. Este concepto incluye un conjunto de pautas y normas de conducta ciudadana que tiende a permanecer en el tiempo incorporando las tradiciones de cultura cívica, las tendencias al asociacionismo y la voluntad de involucrarse en proyectos colectivos que existe en cada comunidad local (Op. Cit. 2001:39-40).

perspectivas, sino porque el propio consenso rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito de la decisión tomada¹¹⁷.

Ahora bien, podemos recurrir a los orígenes de la práctica democrática para justificar la participación ciudadana por su capacidad para educar y concientizar a la ciudadanía. Disponer de esta ciudadanía, no mejora, únicamente el funcionamiento de los instrumentos participativos sino del conjunto de la sociedad. Es decir, la participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve para algo quizá más importante: generar el capital social que garantizará el buen funcionamiento de nuestra sociedad. En este sentido, el concepto de capital social como un conjunto de características intangibles de una comunidad, útiles para explicar sus rendimientos institucionales, económicos y sociales, nos impele a interrogarnos sobre cómo fomentarlo. Como respuesta que se anticipa, favorecer la participación ciudadana puede ser un factor clave y en definitiva: la participación sirve a los gobernantes en la medida que favorece la creación de la materia prima adecuada para el desarrollo de sus comunidades. Esta materia prima, este capital social se refiere a una ciudadanía que adquiere madurez democrática y dinamismo socioeconómico a través de la propia participación en los asuntos colectivos¹¹⁸. Una participación que, por lo tanto, no únicamente sirve para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones sino para promocionar determinadas conductas y actitudes ciudadanas.

Existe pues una relación entre los objetivos de la participación que se definen en función del rol asignado a los ciudadanos y aquellos que se identifican por lo que obtienen los gobernantes. Así, el derecho a ser informado y a ser consultado están muy relacionados con la legitimidad y la mejora de las decisiones públicas, mientras

¹¹⁷ Es necesario precisar el término consenso y para ello recurrimos a Giacomo Sani (Bobbio et al, 2005:315) quien dice que el término denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. El consenso se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad.

¹¹⁸ Arias y Costas (2001:40) ponen como ejemplo la investigación de Robert Putman para resaltar cómo la dotación relativa de capital social fue determinante para el desarrollo de algunas zonas del norte y centro de Italia, a diferencia de otras en las que estuvo ausente y permanecieron en el atraso.

que el derecho a tomar parte se puede relacionar –según dónde pongamos el acento- con el fomento de actitudes colaboradoras o la promoción del capital social.

El quién y el cómo de la participación. Las consideraciones en torno al *por qué* de la participación tienen sus implicaciones en la forma de organizarla o, en los términos aquí utilizados, en *el quién y el cómo de la participación*.

Dicen Brugué, Font y Gomá, que “los sujetos de la participación ciudadana han experimentado en las dos últimas décadas un proceso de activación de sus relaciones individuales con el gobierno y la administración” (2003:118). De este modo, mientras que el Estado de bienestar fomentaba la pasividad de sus ciudadanos (ésta era una de las condiciones del pacto de bienestar), la situación actual se caracterizaría por la aparición de unos ciudadanos más activos, menos sumisos y más exigentes en las relaciones con las instancias político-administrativas.

Ese nuevo activismo, nuestros autores en mención lo explican siguiendo a Inglehart, 1991; Budge, 1996; Kease y Newton, 1995 y Subirats, 1998, respectivamente, a partir de la aparición de una ciudadanía culturalmente más preparada y sofisticada; por las ansias de encontrar vías alternativas de expresión participativa; por el creciente descontento de los ciudadanos respecto a unas instituciones que no han sido capaces de mantener las condiciones del Estado de bienestar o como resultado de las exigencias de unos procesos decisionales más complejos (Brugué, Font y Gomá, 2003:118).

Sea como sea, los gobernados parecen más dispuestos a activar sus relaciones con los gobernantes, lo cual se observa tanto en la dimensión económica como en la política y en la administrativa de estas relaciones. Así, los ciudadanos ya no se conformarían con pagar unos impuestos sin saber muy bien cómo se utilizan, sino que pretenderían convertirse en accionistas, en propietarios que vigilan y supervisan las actividades de aquellas instituciones que trabajan con sus recursos (ámbito económico). Además estos ciudadanos estarían hartos de ser tratados como

usuarios receptores de servicios y, en consecuencia, intentarían comportarse como clientes o consumidores que exigen a la administración lo que quieren y en qué condiciones (ámbito prestacional). Por último, los ciudadanos ya no se conformarían con limitar su participación política al cheque en blanco que supone emitir un voto periódicamente, mientras que pretenderían asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar sobre las actuaciones públicas cotidianas (ámbito político). Todo ello estaría, en definitiva, justificando un nuevo *quién* de la participación, un individuo con la voluntad y capacidad para estrechar sus relaciones con unas instancias político-administrativas que deben canalizar estas nuevas exigencias ciudadanas Brugué, Font y Gomá, 2003:120).

Existe una notable coherencia entre este proceso de activación de los roles individuales de los ciudadanos y las presiones hacia una democracia entendida como el derecho a tomar parte y de inspiración deliberativa. Al mismo tiempo, estos ciudadanos más activos –en una situación de crisis del modelo de bienestar keynesiano- pueden ser aprovechados en múltiples frentes: la co-producción, la legitimación, la mejora de las decisiones y el fortalecimiento del capital social.

La cuestión es más compleja con respecto al *quién de la participación* o sea a la distinción entre participación individual y participación colectiva. En la perspectiva de Brugué, Font y Gomá, parece imprescindible completar la activación de los roles individuales con estrategias para dotar a esos mismos roles de una visión colectiva de sus relaciones con el ámbito público. Sin esta activación colectiva se puede favorecer la clientelización de las relaciones entre los individuos y la administración, pero difícilmente se pueden potenciar las relaciones –más complejas- entre gobernantes y gobernados.

Por otro lado, esta activación colectiva reclama el buen funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos. Sin embargo, la profunda crisis de los partidos políticos o el desconcierto de algunos de los movimientos asociativos más tradicionales ponen en entredicho el adecuado

funcionamiento de estos mecanismos. Recuperar la confianza de ellos, así como completar el desarrollo de los llamados nuevos movimientos sociales y propiciar su integración en las dinámicas políticas cotidianas son, pues, condiciones imprescindibles para el desarrollo de una democracia local plena. Una democracia local que no transforme la política en lo que ahora parece que desbarran nuestras prácticas democráticas, como el ir a un gran supermercado.

Brugué, Font y Gomá (2003:121) retoman la sugerencia de Walsh (1995) de partir de una situación en la que el ciudadano se concibe en tanto que miembro de un Estado, lo cual condiciona su pasividad e impulsa un modelo elitista y representativo de democracia. De acuerdo con las distinciones que más abajo se señalan, el debate en el que nos debemos centrar se ubica en torno a dos grandes alternativas: aquella que define al individuo como poseedor de derechos individuales (y nos conduce a una democracia supermercado y aquella que lo observa en tanto que miembro de una comunidad (y fomenta una democracia participativa).

La reestructuración del municipio de bienestar, en definitiva, ha propiciado la crisis de una ciudadanía pasiva y entendida como el conjunto de miembros de un Estado; lo que a la vez ha puesto en cuestión el modelo tradicional de democracia representativa. La llegada del municipio relacional, por su parte, ha abierto el debate entre el ciudadano como poseedor de derechos individuales (la activación de los roles individuales) o como miembro de la comunidad (la activación colectiva); un debate que, en último término, se refiere a diversas percepciones sobre qué debe ser la democracia local.

Sobre el cómo de la participación ciudadana. El *cómo* de la participación parece convertirse en la barrera de aquellos que se presentan como los poseedores de la verdad para fomentar la participación ciudadana. En opinión de Fox y Miller (1995, citados por Brugué et al 2003:122), para entender las dificultades de los actuales instrumentos participativos así como para valorar las posibilidades de futuro, es imprescindible distinguir entre tres formas de articular la participación ciudadana: a

través del monólogo (few talk), del parloteo (many talk) y del diálogo (some talk). Estas tres formas de articular la participación ciudadana pueden interpretarse como el embrión de cualquier discusión sobre cómo ponerla en funcionamiento.

Sexto Cuadro
Para explicar las relaciones de ciudadanía y democracia

El ciudadano como miembro de un estado	El ciudadano como poseedor de derechos individuales	El ciudadano como miembro de una comunidad
Una autoridad superior articula la relación entre los individuos y la colectividad	El mercado asigna los recursos y la colectividad no es más que la suma de individuos	Existe una colectividad con relaciones de solidaridad y mecanismos de auto-regulación social
Estado grande y centralizado	Estado mínimo y protector	Estado descentralizado
Ciudadanía pasiva	Ciudadano - consumidor	Ciudadano Activo
Democracia representativa	Democracia supermercado	Democracia participativa

Tomado de Brugué, Font y Goma (2003:121) a partir de Walsh (1995).

De este modo, existe en primer lugar el monólogo que representa una forma de organizar la participación ciudadana, donde existe un discurso dominante, una élite que lo controla y una ciudadanía apática y sin capacidad para transmitir opiniones propias.

En segundo lugar, el parloteo define la situación opuesta. Ahora, todo el mundo habla, las opiniones se multiplican anárquicamente y, por supuesto, nadie parece capaz de canalizarlas para alcanzar algún resultado concreto. No existe diálogo ni conclusión; se habla por hablar, y lo único que se acaba percibiendo es un rumor de frases solapadas y no identificadas que imposibilitan la discusión.

Al final, el diálogo representaría aquella forma de participación ciudadana que se estructura a partir de espacios de conflicto específicos y de la presencia de actores informados e interesados en los temas objeto de debate. El diálogo, por tanto,

focaliza la atención de los participantes en un abanico limitado de asuntos, clarifica la posición de los actores respecto a los mismos y, a través de escuchar y rebatir, permite alcanzar soluciones operativas. A partir de estas distinciones, se observa que las dificultades de la práctica participativa están muy relacionadas con el exceso de monólogo y de parloteo, y el déficit de diálogo.

En las experiencias recientes y concretas de participación ciudadana, es evidente la existencia de una primera fase dominada por mecanismos formales que se suceden en los casos de las reuniones oficiales de participación ciudadana, de los consejos consultivos o, incluso, en las reuniones para dar a conocer los planes estratégicos de las dependencias públicas. En esta primera etapa se muestra una fuerte tendencia al monólogo, ya que se trata de espacios participativos fuertemente dominados por el discurso y la agenda de los responsables políticos de turno que tienen que rendir informes pormenorizados de lo que hacen.

El resultado, en términos de involucración ciudadana, es pobre y, quizá frustrante para los ciudadanos que no ven satisfechas sus ansias participativas. En un segundo momento, aparecen mecanismos de innovación democrática como los núcleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos o los presupuestos participativos. Se trata ahora de unos instrumentos que pretenden otorgar poder real a los ciudadanos y que, en consecuencia, pueden satisfacer sus expectativas participativas

El desarrollo de la participación y de la democracia local requiere pues de una fuerte sintonía entre las justificaciones (*el porqué*), los protagonistas (*el quién*) y los mecanismos de la participación ciudadana (*el cómo*).

Para concluir este apartado y poder servirnos de él en su momento, lo resumimos en cuatro proposiciones que nos permiten darle seguimiento a la exposición del trabajo.

La primera sostiene que la superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional han revalorizado el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

La segunda considera que al margen de las justificaciones tradicionales, la participación ciudadana representa una forma de superar los déficits administrativos y políticos que han acompañado a la crisis del Estado de bienestar a través del impulso de la co-gestión y del capital social.

La tercera plantea que el desarrollo de una democracia local participativa pasa, en primera instancia, por la activación de los roles individuales de los ciudadanos y, en segunda instancia, por dotar de sentido colectivo a la intensificación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La cuarta nos dice que, la revalorización de la participación en el ámbito local encuentra dificultades a la hora de identificar los instrumentos que han de llevarla a la práctica, aunque la proliferación de experiencias de los últimos años nos muestra la necesidad de seguirla explorando para aplicar aquellas que se adapten a nuestra situación.

2.4 La gestión educativa

Las cuestiones que presentamos en la Introducción como hilo conductor de la tesis, ahora en este apartado les damos una puntual respuesta, para lo cual nos remitimos al análisis de las políticas educativas inscritas en el proceso de transformación del Estado que hemos denominado como de reconstrucción de la capacidad de gestión estatal. La distinción del proceso con ese sentido se hace posible al manejar la categoría de la gestión, aplicándola para darle seguimiento a los modos como se configura la distribución de la función social educativa. Lo anterior nos lleva a la revisión de la política de descentralización educacional implementada en México desde 1992 con el nombre de federalización de la educación básica, la que se nos presenta como un nuevo proceso desde el que se gestiona la educación, es decir, de

conducirla y operarla, y articulado aquél de acuerdo con un basamento teórico-sociopolítico y cultural, que, en una proyección para su implementación abarca lo nacional, comprendiendo a las entidades federativas e incluye a los municipios, incorporándolos en las decisiones políticas de la educación.

Este proceso de gestión de la educación del que se desprende la federalización educativa, no está exento de contradicciones, debido a las fuerzas, corrientes y fenómenos socioculturales que impactan en las políticas educativas. Así pues, el nuevo marco de operación –es decir, de gestión- desde el que se instrumenta la política educativa, abre nuevos ámbitos de decisión para las entidades federativas, los municipios y la sociedad. La primera tarea que entonces se nos presenta es explicitar cuáles son esas corrientes socioculturales desde las que se establecen los objetivos y metas de la política de federalización educativa; tarea que nos lleva en primera instancia a puntualizar en los principios estructurales de la política de federalización, definir cuáles son los papeles que los actores políticos y sociales que intervienen de la educación mexicana juegan en esos ámbitos, puesto que sus desempeños aparecen como contradictorios, bajo el control de unos por otros o superpuestos. Es entonces menester hacer un recorrido analítico del proceso de gestión¹¹⁹ en el que la descentralización educativa mexicana juega un papel estratégico en las metas del Estado. Así se advierte en el discurso del régimen encabezado por Carlos Salinas de Gortari, el cual, a diferencia de su antecesor¹²⁰, acomete la descentralización del sistema educativo¹²¹ con objetivos claros y articulados a un conjunto de reformas económicas, políticas y sociales que pretenden llevar al país al concierto de los países del primer mundo. Hay que considerar también que en ese momento empezaron a dar frutos las reformas económicas aplicadas desde 1988, evidenciadas por el control de las variables macro-económicas.

¹¹⁹ Recordemos con Assies la trayectoria de la descentralización en la reforma del Estado (2003:22).

¹²⁰ Miguel de la Madrid gobernó en el período del 1º de Diciembre de 1982 al 30 de Noviembre de 1988.

¹²¹ Durante el primer año de su mandato y al presentar el programa educativo del sexenio, el Presidente Salinas menciona a la descentralización como un componente estratégico de la reforma del Estado (SEP, 1989: xii-xiii). Para 1992, al dar a conocer la política educativa a instrumentar, ya no se menciona a la descentralización, sino que se habla de una política de federalización de la educación (SEP, 1992ª:1-3).

Es necesaria esta breve nota comparativa, no para justificar el fracaso del proyecto descentralizador del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) por la crítica situación de la economía del país en ese entonces, sino para resaltar la continuidad entre los mismos¹²². Ya focalizando la atención en su proyecto de descentralización de la educación¹²³, los especialistas advirtieron que ésta aparecía ligada a una búsqueda de eficiencia y disminución del gasto público.

Otro aspecto crítico que se observó fue que en su política de descentralización se contempló la devolución a las localidades (entidades federativas y municipios) la administración de los servicios educativos¹²⁴, lo cual iba a significar una carga extra en la gestión administrativa por los estados; en el caso de los municipios la situación se avizoraba peor al aceptar la nueva responsabilidad, pues los municipios no contaban con los recursos suficientes para asumir la función, dada su penuria presupuestal crónica (Fuentes, 1992:82).

En otro modo de considerar el proceso descentralizador, con la medida se diluiría la fuerza *corporativa*¹²⁵ alcanzada por el sindicato magisterial y su grupo dirigente

¹²² Miguel de la Madrid emprende su gobierno con la crisis del modelo desarrollista, para lo cual se da a la tarea de reconstruir la capacidad de gestión del Estado bajo una orientación neoliberal e iniciando reformas para establecerlo como un Estado mínimo o gerencial, creador de condiciones para la acumulación, pasivo y descentralizado (Assies, 2003:22)

¹²³ El proyecto contemplaba la entrega de los servicios del nivel básico del sistema educativo (educación preescolar, educación primaria y educación secundaria) a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios. Como complemento formal a este proyecto, el Congreso ya había aprobado una reforma al Artículo 115 Constitucional, en la que se otorgaba independencia y autonomía a los municipios mexicanos. Empero en esa Ley no se previó el aprovisionamiento de los recursos fiscales para su sostenimiento (De la Madrid, 1983:6-8).

¹²⁴ Como ocurrió en el último tercio del siglo XIX y en el breve período presidencial de Don Venustiano Carranza. En este último caso, se reforma el Artículo 3º- Constitucional, por el que el gobierno federal se desatiende del servicio educativo y de su sostenimiento y facultando a los Municipios en esa función. Con esas medidas, el principal servicio educativo impartido a la población, va a quedar gravitando en los Ayuntamientos, los que aún con su enaltecimiento por la elevación de la figura del Municipio Libre en la Constitución de 1917, estaban imposibilitados de atenderlo por la carencia de recursos (Vázquez, 1999:33-48).

¹²⁵ Con el término en cursiva se alude al corporativismo como una forma de articulación entre las fuerzas sociales y el aparato de Estado que expresa un tipo de dominación con fuentes de legitimidad propias (Tedesco, 1991:8). En México, este fenómeno corresponde a la institucionalización de las relaciones políticas por vía autoritaria después de la Revolución (1917-1930), es decir, cuando es el Estado el que fija las reglas institucionales ante la debilidad de los actores sociales y políticos, estimulando la formación de organizaciones sociales a las que se controla por medio de su integración al partido hegemónico. Desde la formación de éste en 1929 (primero como Partido de la Revolución Mexicana y luego como Partido Revolucionario Institucional) y hasta la reforma del Estado en los Ochenta, el sustento de legitimidad del régimen se ubicaba en el papel del Estado como agente del desarrollo y la justicia social, más que como garante de la legalidad (Bizberg, 1990:695).

(SNTE)¹²⁶; de ese modo, la administración de la SEP supuso que los conflictos se arraigarían localmente, sin renunciar por ello al control magisterial, tarea que correspondería luego al aparato de los gobiernos de los estados. En el terreno financiero, el proceso de descentralización tendría un límite al gasto federal, pues los requerimientos futuros del sistema educativo tendrían que ser resueltos por los gobiernos locales, tanto estatales como municipales (Fuentes, 1992:82).

De esta forma, la reticencia de los gobiernos de las entidades federativas y la oposición del gremio al proyecto de descentralización, llevó al gobierno federal a modificar su propuesta original, quedando finalmente hacia 1983-1984 como una simple fórmula de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales¹²⁷. Los acuerdos en mención conservaron la situación jurídica y administrativa de la organización de la educación mexicana, los que mantuvieron sin alteración el nivel de gestión del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipales, así como la participación de los ciudadanos en la educación. Otros aspectos importantes como la relación laboral de los trabajadores de la educación se mantuvieron también sin modificación. Empero, lo importante a destacar en estos acuerdos es que se dispone la creación de Consejos Estatales de Educación, con representación con representación tripartita de las autoridades federales y estatales y de las dirigencias sindicales en los estados.

También hay que mencionar que en esos acuerdos se dispone la creación de Direcciones de Servicios Coordinados de Educación Pública (Oficinas en cada estado de la República) como organismos superpuestos a las dependencias que ya

¹²⁶ Es al amparo del corporativismo del Estado mexicano en el que surge el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1943), organismo que se integra pronto en un sistema de intermediación de intereses, combinando en él, simultánea y complementariamente las funciones de representación y control (Pescador y Torres, 1985:3-5) del sector de de profesionales de la educación, de acuerdo con los intereses del régimen. En ese papel se ha desenvuelto hasta la fecha sin que le haya afectado el cambio del partido en el poder presidencial en el año 2000.

¹²⁷ Decreto Presidencial del 19-III-1984, por el que crean las bases para los Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales (Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984).

existían, encargadas de administrar los servicios y programar su desarrollo¹²⁸ (Pescador y Torres, 1985:43-82).

2.4.1 La gestión descentralizada de la educación desde el ANMEB

Según lo que hemos expresado sobre la nueva gestión educacional en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ese proceso se materializa con:

1°- La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, signado entre la SEP, el SNTE y los 31 gobernadores de los estados (SEP 1992^a).

2°- El establecimiento de los convenios de federalización específicos firmados entre la SEP con cada uno de los gobernadores de los estados¹²⁹.

¹²⁸ Hasta antes de 1992 las competencias educativas establecidas en la Ley Federal de Educación, señalaban: Capítulo I *Disposiciones Generales* Artículo 1°.-Esta ley regula la educación que imparte el Estado –Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social (SEP, 1974:70-76).

Capítulo III *Distribución de la Función Educativa (...)*: Artículo 25: Compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública:

I. Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios (...)

IX Vigilar en toda la República el cumplimiento de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias (...)

Artículo 28. Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que en los términos de esta ley establezcan los Estados y los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa (...)

Capítulo V *Derechos y Obligaciones en Materia Educativa (...)* Artículo 52. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Obtener la inscripción escolar necesaria para que sus hijos o pupilos, menores de edad reciban la educación primaria;

II. Participar a las autoridades escolares cualquier problema relacionado con la educación de sus hijos o pupilos, a fin de que aquéllas se avoquen a la solución;

III. Cooperar con las autoridades escolares en el mejoramiento de los educandos y de los establecimientos; y

IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia.

Artículo 53. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, reciban la educación primaria;

II. Colaborar con las instituciones educativas en las actividades que éstas realicen;

III. Participar, de acuerdo con los educadores, en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje.

Artículo 54. Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto:

I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;

II. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes;

III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las asociaciones hagan al establecimiento escolar.

Artículo 55. Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos (...) (SEP, 1974: 67-76).

¹²⁹ La firma de los convenios específicos (Actas de Transferencia y Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de la República, SEP, 1992d) y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se realizó el día 18 de mayo de 1992.

3°- La promulgación de la Ley General de Educación (LGE, SEP, 1993) con la que se mandata establecer una nueva distribución de la función social de la educación, asignando a cada uno de los órdenes de gobierno determinadas atribuciones educativas. Por otra parte, el nuevo marco legal, incluye un capítulo que establece los cauces para la participación de la sociedad en la educación.

Los tres componentes enunciados vienen a conformar las nuevas estructuras del sistema educativo nacional por el que se reorganiza una de sus grandes parcelas referida a los niveles de la educación básica y el de la educación normal y formación de docentes. Esas estructuras son: Un acuerdo político-administrativo y un marco jurídico. Con esas bases se establecen atribuciones para generar un nuevo modo de conducir el sistema educativo, que viene a ser una nueva gestión del mismo.

La federalización de la educación básica en México, es pues una estrategia político-administrativa, la que en su momento de aplicación viene a significar una reforma del Estado “hacia dentro”, es decir, hacia los estados federados. Con ella, el gobierno de Salinas pretende apuntalar con renovadas bases el régimen federal mexicano al propiciar una reforma descentralizadora de la educación con una orientación de devolución a los estados y fortalecer por tanto el propio federalismo, el cual ha estado vigente más en el papel que en la práctica. Hay también en el Poder Ejecutivo Federal la postura de mantener una relación de respeto hacia los Poderes Locales. Por otra parte, el esquema de la federalización viene también a representar la culminación de un proceso de descentralización iniciado desde 1973 para descongestionar el aparato central de la administración educativa federal.

Por tanto para entrar a revisar el esquema de la gestión federalizada de la educación en México que nos permita comprender los problemas en su campo, iniciaremos primero con trabajar la conceptualización de descentralización que le da fundamento, así como las corrientes socio-políticas y culturales que vehiculizan la nueva gestión de la educación y luego enfocaremos las contradicciones que observamos desde la descentralización con una visión social participacionista (Assies, 2003:13-24).

Si recuperamos el concepto sobre la descentralización, reconoceremos en el ANMEB que su estrategia implica “una división del trabajo que hace posible distribuir funciones entre diferentes niveles jerárquicos o núcleos centrales y periféricos, para lo que debe delegarse autoridad y recursos suficientes para tomar decisiones” (Cardozo Brum, 1998:189).

La perspectiva de la federalización educativa se concibe pues como un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste. En la manera de entenderlo nos guiamos por la conceptualización de Cabrero Mendoza y Mejía Lira, autores ya citados, destacando de manera concreta que el núcleo de decisión se asimila al Poder Federal y los núcleos periféricos de decisión a los estados de la República y sus municipios.

Las ideas que permean la política de la federalización educativa, puntualizan como imprescindible la existencia de un proyecto nacional común y de ninguna manera se considera la posibilidad de una atomización de núcleos de decisión que lleve a una desarticulación federación-estados-municipios, sino que la conformación de núcleos periféricos y central interdependientes, como un proyecto nacional, da el equilibrio y la coherencia al sistema. De esta forma, esta estructura viene a establecer la configuración natural del régimen federal que formalmente tenemos.

De acuerdo con esa estructura y en el escenario de la federalización educativa en México, se espera que el núcleo de decisión central (el poder federal) pase a dictar exclusivamente las directrices generales, y las estrategias de integración y dinámica del accionar queden en el ámbito de los núcleos periféricos (estados y municipios) con una especificidad emanada de la naturaleza social y cultural, así como de las preferencias particulares de dichos núcleos (Cabrero Mendoza y Mejía Lira, 1998:82).

En el orden de ideas expuesto, la Secretaría de Educación¹³⁰, es el órgano rector del proceso en el área y en los procesos desencadenados hasta la fecha se alude a tres grados de descentralización que coinciden con las modalidades señaladas por Von Haldenwang al seguir a Rondinelli y a Schmidt, que se denominan como delegación, desconcentración y descentralización propiamente dicha. En cuanto a la primera, se define como delegación de la responsabilidad sin perder la posibilidad de reasumirla. La desconcentración alude a la condición de delegar “cierta autonomía técnica y operativa de carácter funcional o territorial”; y la descentralización se entiende como “la transferencia de facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica; reservándose lo que la doctrina denomina control de tutela y, consecuentemente, rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades” (Von Haldenwang, 1990:61ss).

Puntualizados los conceptos desde los que se fundamenta la federalización educativa, procederemos a su revisión, tomando como punto central del análisis la permanencia de determinados rasgos centralistas, que, aún ahora a casi veinte años de trayectoria de esa política se observan y lo que es más grave se han acentuado. Empero, hay que reconocer que la política de federalización implicó un cambio en la estructura de responsabilidades entre los gobiernos federal y de las entidades federativas y las dimensiones de esa transformación pueden imaginarse si tomamos en cuenta que hasta antes de 1992, la SEP administraba de manera directa casi en su totalidad el sistema escolar, pero a partir del 18 de mayo de 1992 los planteles están en su mayoría bajo la administración directa de los gobiernos de las entidades federativas. La transformación de esa conducción significó en los términos que hemos expuesto sobre la gestión pública, una nueva gestión de la educación. Así pues, la gestión del sistema educativo se transformó en la de una estructura político-administrativa federalizada por los cambios en la administración educativa federal, en la de los estados y en la relación entre ambos.

¹³⁰ Rama de la Administración que como Secretaría de Estado auxilia al Presidente en los asuntos propios de la Educación Pública

2.4.1.1 La gestión educativa y las relaciones intergubernamentales

Como programa de política educativa, el ANMEB se compone de cuatro subprogramas que es necesario enunciar para reconocer los cambios que se generaron al sucederse la implementación de aquéllos bajo la regulación del marco legal establecido (SEP, 1993). Los subprogramas a que hacemos referencia son:

1°- Reorganización de los servicios educativos del nivel básico del sistema educativo nacional, transferidos en su administración, recursos humanos, materiales y bienes muebles a los gobiernos de las entidades federativas.

2°- Establecimiento de la participación social para encauzar las acciones de los padres de familia, los alumnos y los maestros en nuevas formas de organización que vinculen la escuela con la comunidad y obtener así una mayor efectividad en la formación de los educandos.

3°- Reformulación de los contenidos y materiales educativos que establece enfatizar en la vida escolar el desarrollo de contenidos de enseñanza-aprendizaje definidos como básicos.

4°- Revaloración de la función magisterial, proponiendo una serie de medidas que van desde superar el atraso en los salarios de los profesores hasta proponer un complejo engranaje definido como Carrera Magisterial que acentúa la preparación académica así como el desempeño profesional del profesor (SEP, 1992^a:5).

De esos subprogramas nos importan los dos primeros por ubicarse ahí nuestro objeto de estudio, aunque mencionamos los cuatro porque las transformaciones que se suceden en la administración educativa federal y de los estados los abarcan al asumir las responsabilidades que les confiere la LGE (SEP, 1993).

Al visualizar los subprogramas del ANMEB, importa reconocer las contradicciones que se produjeron al establecerse la nueva relación entre la administración educativa

federal y las de los estados, generada ésta en el contexto de unas relaciones intergubernamentales que transitan por varios modelos, yendo de uno de autoridad inclusiva, pasando a otro denominado de autoridad coordinada, para llegar a uno más cuya denominación es modelo de autoridad traslapada (Wright, 1997:105-116; Bracho, 2010:212ss; Arnaut, 2010:234ss)¹³¹.

De esta forma nos valdremos de esos modelos para caracterizar las relaciones entre las diferentes áreas de gobierno en nuestro país. Luego las conceptuaremos desde una posición crítica, en tanto que nos permitan reconocer las contradicciones que se generan al formular la política educativa y que involucra las áreas de gobierno observadas en los modelos de coordinación señalados.

Para dar cuenta de las cuestiones que nos ocupan en esta tesis, recuperamos de Wright (1997:105ss) el tratamiento que hace de los modelos de coordinación de las relaciones intergubernamentales. Esos tres modelos de autoridad bajo los que se suceden las relaciones intergubernamentales, vienen a modo para revisar los conflictos generados en la gestión del sistema educativo federalizado.

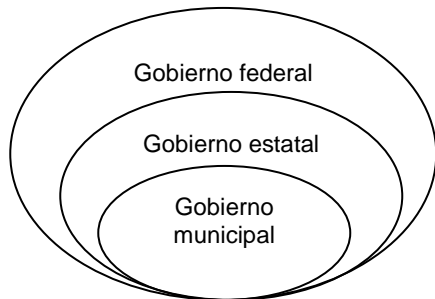
Las relaciones intergubernamentales pueden definirse como los nodos que utilizan las instituciones públicas para interactuar, comunicarse, organizarse, bloquearse, promoverse, movilizarse, retraerse, etc. (Wright, 1997:105; IGLOM, 2003 en Bracho, 2010:212). De acuerdo con estas fuentes de estudio, se plantean tres diferentes modelos de coordinación según las características que formalmente adquieren las relaciones intergubernamentales y que presentamos con tres esquemas respectivos:

1°- Modelo de autoridad inclusiva. En este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno

¹³¹ A partir de una visión global de los modelos, puede suponerse que hay un progreso del primero al tercero; sin embargo las contradicciones que se suceden en el trayecto de los programas hacia la realidad político-social, nos hacen ver que, por ejemplo, en el modelo de autoridad traslapada que supone una evolución en la implementación de las políticas en un sistema federal de ejercicio del poder educativo, como serían los programas de reorganización educativa o el de la participación social en la educación, lo que se distingue es la persistencia de la estructura burocrática vertical y autoritaria impuesta por el Estado mexicano a pesar de las declaratorias de fe en el federalismo por las autoridades.

federal. El modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los primeros al gobierno federal y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica.

El modelo de autoridad inclusiva lo esquematizamos así:



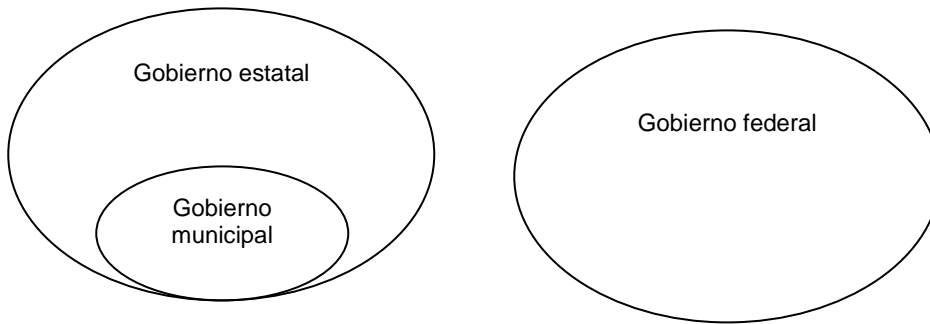
Esquema 1. Modelo de Autoridad Inclusiva. Tomado de Wright (1997:105) y Bracho (2010:211ss).

Este modelo fue la forma de coordinación intergubernamental dominante en México de 1917 a 1988 y al revisar el proceso evolutivo de las relaciones entre las distintas áreas del gobierno mexicano, los estudiosos del fenómeno advierten que

“En una primera etapa la coordinación intergubernamental obedecía a un patrón altamente jerarquizado, basado en un sistema político que se sustentaba en una estrecha relación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los titulares de los poderes ejecutivos en turno. Bajo este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el Presidente de la República era el principal tomador de decisiones” (Bracho, 2010:212).

2°- Modelo de autoridad coordinada. En el modelo se presentan límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales. En la óptica de Bracho, es con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que se emprenden programas de descentralización administrativa del gobierno federal a estados y municipios y luego, con el arribo de gobiernos de oposición en los estados empieza a cobrar vigencia. Sin embargo, las relaciones entre las instancias de gobierno siguen cambiando y parte de su desarrollo implica ahora una intensa interacción de los tres ámbitos de gobierno que se articulan alrededor de programas públicos con vida e intereses propios (Bracho, 2010:212).

El esquema del modelo de autoridad coordinada es el siguiente:



Esquema 2. Modelo de Autoridad Coordinada. Tomado de Wright (1997:105) y Bracho (2010:212).

3º- Modelo de autoridad traslapada. Este modelo tiene por características una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente.

Este modelo se presenta así:



Esquema 3. Modelo de Autoridad Traslapada. Tomado de Wright (1997:105) y Bracho (2010:213).

En segundo lugar, las contradicciones que observamos en las relaciones ubicadas en el modelo de autoridad traslapada, las podemos caracterizar si empezamos por señalar que en el modelo se involucran (dispersando la capacidad de decisión) por igual a los tres órdenes de gobierno para el desempeño de la tarea educativa,

además de que por tratarse de relaciones entre autoridades de gobierno, la relación se torna de carácter interdependiente al crearse en esa tarea ámbitos compartidos; empero, el carácter contradictorio de esas relaciones puede advertirse en el modo asimétrico como quedan organizadas las funciones y competencias de los actores involucrados en el marco legal de la política educativa, al comparárseles con los primeros enunciados del discurso político de la educación (SEP, 1989) en los que se apunta a una mayor autonomía de las autoridades estatales y municipales y un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de las decisiones de la educación.

Así pues, contraviniendo el concepto del federalismo¹³², el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEP, reservó para sí las funciones normativa y compensatoria dejando a las entidades federativas la función de operar los programas educacionales en sus jurisdicciones territoriales¹³³. La contradicción antes dicha vino a restringir el margen de acción de los gobiernos estatales, y todavía más, aún en este marco restrictivo, estos gobiernos despliegan una dinámica en la que subordinan a los gobiernos municipales al reducirlos al desempeño de una atribución secundaria en la administración del servicio educativo descentralizado.

La orientación del proceso con estas características no hizo más que aumentar el cúmulo de normas que se contradicen en el federalismo constitucional mexicano, al encerrar las mismas, “dosis de ambigüedad que hacen que el gobierno federal represente un papel de primer orden y los mandos locales se subordinen a las

¹³² Por ahora hay que recuperar lo que dice Levi sobre el federalismo y captar la contradicción que se observa. El federalismo se entiende de dos maneras: Primero, como una técnica de organización constitucional y en segundo lugar, como una aspiración. En este último caso, el federalismo significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno. En las dos maneras subyace la idea de asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, cantones) para formar un gobierno nacional y organizar un Estado que se encargue de las funciones que le son comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al país ante el exterior, arbitrar en conflictos entre dos o más estados, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional (Levi, 2005,: 627-640).

¹³³ Margarita Zorrilla menciona que la medida así enfocada “es una descentralización centralizada”, pero la cual se justifica “a) para proteger los intereses nacionales, b) ejercer la función compensatoria entre regiones y c) evitar los problemas que podrían derivarse por la asimetría de información y falta de competencias locales”. Desde este punto de vista, México avanzó de un nivel central a un nivel intermedio en la toma de decisiones (Zorrilla, 2002:6).

instrucciones del centro (el poder ejecutivo federal), a pesar de que se supone que los estados son soberanos” (...) Lo raro del federalismo que ha devenido en nuestro país es que su arreglo constitucional “es barroco porque en él cabe todo. Lo mismo evoca nociones del federalismo clásico que fundamenta rasgos del corporativismo” (Ornelas, 2008:44). Por ello, en buena medida, el centralismo político en el que se engendra el educativo, resulta del cumplimiento de un conjunto de disposiciones constitucionales que permiten la concentración, la centralización y la conducción errática en el ejercicio del poder.

La configuración de esta estructura en la que prevalece el Ejecutivo Federal en el plano de la política educativa, en vez de corregirse en el paso de los ciclos de gobierno nacional¹³⁴, se está agravando, puesto que observamos un doble proceso de recentralización, en el que por una parte, la SEP “no sólo establece las líneas de política educativa, sino también, las metas y las acciones programáticas” (Zorrilla, 2002:10). En esta fase del proceso, a pesar del discurso oficial en el que explícitamente se afirma la necesidad de “fortalecer el federalismo”, la SEP, además de sujetar a las entidades federativas a su dinámica administrativa, subordina a los municipios a la misma a través de los estados, tal y como se expresa en la LGE, la cual nos muestra un modelo formal de descentralización del sistema educativo, en el que el gobierno federal establece las normas, lo evalúa y lo financia en su mayor parte, y los estados lo operan con la participación de los municipios.

En la LGE se advierte esa recentralización al establecerse una nueva jerarquía de funciones que se expresa con categorías que definen una nueva estructura de atribuciones educativas¹³⁵. Así, en el Capítulo II, al distribuirse la función educativa, la SEP centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación de otras,

¹³⁴ Al término de cada gobierno nacional, cabría la oportunidad de establecer una nueva política y ahora con mayor razón por la transición partidaria en el régimen político, sin embargo, a pesar de haber ocurrido ésta, los gobiernos que sucedieron al de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), conservan en lo fundamental los mismos objetivos y metas y acudiendo al mismo discurso ideológico para encubrir el rumbo neoliberal de la educación.

¹³⁵ Hace notar Ornelas (2008:44ss) que al justificar la nueva distribución de la función social educativa se incurre en una contradicción, puesto que en la exposición de motivos de la Ley y en varios de sus artículos, al invocar el federalismo de la medida, lo que se hace es manifestar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, pero no la soberanía de los estados

asignando unas para sí como atribuciones *exclusivas* y de igual modo asignando otras como *exclusivas* para los gobiernos de los estados y otras más como *concurrentes* para ambos poderes (LGE, 1993:18,54-60).

De esta forma si se quiere advertir del modo como se sucede la gestión del sistema educacional a partir de la federalización educativa, hay que seguir el curso de éstas al quedar formalizadas en la Ley, constituyéndose así un sistema de educación pública que el gobierno federal va a normar, evaluar y financiar en su mayor parte y los estados van a operar la parcela del sistema que les corresponde en sus jurisdicciones, con la participación subordinada de los municipios.

Hay pues tres órdenes de gobierno que concurren en la prestación de servicios educativos; pero, en rigor son sólo dos las jurisdicciones que interactúan formalmente: la federal y los gobiernos estatales.

Los Municipios figuran en la Ley como auxiliares en la prestación del servicio del nivel básico¹³⁶, dando mantenimiento a las escuelas, proporcionando servicios como agua y alcantarillado, restaurando edificios y construyendo espacios escolares, contando con los recursos que les transfieren los gobiernos estatales y que son proporcionados en el Presupuesto Federal autorizado por el Congreso de la Unión¹³⁷. Podemos decir que la recentralización no acaba con las contradicciones señaladas, puesto que también se presenta hacia la gestión institucional, la cual implica una peculiar forma de organización y funcionamiento del sistema educativo en México, caracterizada por su constitución como una estructura jerárquica y lineal que no se ha transformado a pesar de los intentos de reforma. Este modo de gestión se encuentra en todos los niveles estructurales del sistema educativo: desde las oficinas centrales (de la SEP), en las oficinas de las secretarías de educación en los estados,

¹³⁶ El servicio del nivel básico del sistema educativo nacional, incluye su conformación en tres subniveles: la educación preescolar, la educación primaria y la educación secundaria; cada uno de ellos guarda una configuración específica por sus objetivos perfilados según el Artículo 3º- Constitucional y los usuarios a los que se destina el servicio, teniendo los tres una continuidad que garantiza la formación que reciben los educandos al paso de la edad infantil desde los tres hasta los dieciséis años.

¹³⁷ En la página siguiente presentamos un cuadro de la distribución de competencias de la función social educativa.

en la dimensión regional de éstas, (o sea, en las jefaturas de sector escolar de los tres niveles de la educación básica) y hasta en el mismo centro escolar (Zorrilla, 2002:10), como lo veremos en el apartado referente a la participación de los padres de familia y de los docentes en la función escolar.

Cuadros Ilustrativos (7)

La Gestión Educativa en la LGE como distribución de Competencias y Atribuciones entre los Órdenes de Gobierno

7.1 Cuadro sobre las Competencias Exclusivas y Concurrentes

<i>Gobierno federal Competencias exclusivas</i>	<i>Gobiernos estatales Competencias exclusivas</i>	<i>Gobierno federal y gobiernos estatales Competencias concurrentes</i>
<p>Artículo 12.</p> <p>I. Determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria y normal.</p> <p>II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica y normal.</p> <p>III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.</p> <p>IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria</p>	<p>Artículo 13.</p> <p>I. Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.</p> <p>II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p> <p>III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría de Educación Pública.</p> <p>IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría</p>	<p>Artículo 14.</p> <p>I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Art. 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.</p> <p>II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Art. 12.</p> <p>III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los indicados en la fracción V del Art. 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.</p> <p>IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.</p>

<p>V: Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica.</p> <p>VI Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.</p> <p>VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares.</p> <p>VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.</p> <p>IX. Llevar un registro nacional de instituciones del SEN</p> <p>X Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social.</p> <p>XI. Realizar la planeación, la programación y la evaluación globales del SEN</p> <p>XII. Fomentar las relaciones culturales con otros países.</p> <p>XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>determine.</p> <p>V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.</p> <p>VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p> <p>VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la frac. III del Artículo 12.</p> <p>VI .Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.</p> <p>VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.</p> <p>VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.</p> <p>IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones.</p> <p>X. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación y de sus disposiciones reglamentarias.</p>
---	--	--

Cuadro elaborado con base en la Ley General de Educación (1993:54-60).

Cuadro 7.2 Atribuciones del Gobierno Municipal en la Educación

<i>Artículo 15 de la Ley General de Educación</i>
<p>El ayuntamiento de cada municipio podrá -sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales-, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.</p> <p>El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.</p> <p>El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.</p>

Cuadro con elaboración propia en base a la Ley General de Educación (SEP, 1993:59).

De lo anterior, se colige por una parte, que los planificadores de la política educativa de 1992 y sus continuadores con los programas educacionales de los gobiernos de Zedillo (1995-2000), Fox (2001-2006) y Calderón (2007-2012), se basan en la corriente de la gestión pública aplicándola a la educación y vinculándola a la tradición del federalismo político. Desde este basamento postulan una política educativa desde la que se estructura una nueva agenda de cambios para la transformación del modelo organizacional de la institución escolar, proponiendo una serie de objetivos y metas a alcanzar, como: elevar la calidad de la educación, erradicar el centralismo y las cargas burocráticas del SEN y vincular la escuela con la comunidad para fortalecer los aprendizajes escolares (SEP, 1992^a).

Sin embargo, la adopción de la gestión como venía impulsándose su aplicación en la transformación de los sistemas educativos, como por ejemplo en Brasil (Tedesco, 1990; Tedesco, 1991 y Castro, 1991, citados en Namó, 1991:11) no garantizó que los cambios en la federalización educativa modificaran la estructura organizacional de la escuela en nuestro país, imponiendo restricciones al alcance de las metas¹³⁸.

La contradicción se explica observando cómo los planificadores de esa política y sus continuadores en los siguientes períodos gubernamentales¹³⁹, incorporan en los programas educativos los componentes del modelo de gestión de la escuela -según la definición que hace Namó (1991:11)- para transformar la estructura centralizada y burocrática del sistema escolar en México. Ese modelo, en tanto que concepto totalizador, al ocuparse de las realidades de la institución escolar va

“Abarcando sus formas de organización administrativa y pedagógica; las formas de intervención y las relaciones entre los agentes educativos, en especial el director; las formas de interacción con el medio social y el grado en que los alumnos y la comunidad efectivamente se apropian de la escuela como un recurso para su desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida” (Namó, 1991:11).

¹³⁸ Entre 1997 y 2008 se realizaron (y publicaron) varias investigaciones y ensayos que revisan el proceso de descentralización de la educación básica, a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. Anotamos entre ellas las compiladas en la obra *Federalización e Innovación Educativa en México* (1999) coordinada por María del Carmen Pardo. Otro trabajo que también conjunta varias investigaciones presentando una visión regional del proceso iniciado con la federalización, es el que coordina Víctor Alejandro Espinoza Valle, con el título de *Modernización Educativa y Cambio Institucional en el Norte de México* (1999). Una investigación más, que implicó un trabajo de campo en diez entidades federativas, fue el coordinado por Carlos Ornelas y publicado en el 2008, con el nombre de *Política, Poder y Pupilas*. Entre los ensayos importantes están los de Pablo Latapí Sarre (2004) *La Política Educativa del Estado mexicano desde 1992*, en el que analiza la continuidad de dos de las políticas educativas, que son objeto de nuestra atención: la descentralización de la enseñanza básica y la participación social en la educación; y de Margarita Zorrilla Fierro (2002) *Diez Años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, Tensiones y Perspectivas*, consideramos su ensayo en el que analiza el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional a fines del siglo XX, focalizándolo en las tensiones que enfrenta, para lo cual aborda en especial la gestión institucional.

¹³⁹ Cfr. Secretaría de Educación Pública (1995) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; Rangel Sostman, Rafael (2000) Bases para el Programa Sectorial de Educación XXI-2001-2006, Coordinación del Área Educativa del Equipo del Presidente Electo Vicente Fox Quesada; Secretaría de Educación Pública (2007) Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Los componentes de la gestión educativa y que son retomados por los diseñadores de la política educativa desde la formulación del ANMEB hasta hoy, se resumen en los siguientes elementos que permiten identificar lo que hace una buena escuela:

- “La escuela como centro de las decisiones;*
- Recursos y poder situados a nivel de la escuela;*
- Responsabilidad y rendición de cuentas de parte de la dirección;*
- Salarios competitivos que puedan atraer a mejores profesores;*
- Mecanismos de control y evaluación;*
- Padres y sostenedores preocupados de controlar la calidad del servicio educativo” (Tedesco, 1991 y Castro, 1991, en Namo, 1991:11).*

La inserción del modelo en los programas de política pública tiene más implicaciones de las que se pueden advertir de la enunciación anterior, al convocar hacia una mayor autonomía en los espacios escolares para los sujetos involucrados en las decisiones educativas, como puede distinguirse en la política educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (SEP, 1989:ii,iii,iv):

“La estrategia de modernización del país requiere que se aceleren los cambios en el orden educativo (...) Esta tarea implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. (...) Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos (...)

(...) Lo que lleva entonces a

(...) “Propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea habrán de desempeñar un papel esencial los maestros con su organización gremial, como los padres de familia (...)

(...) A este propósito,

“El Gobierno federal, los gobiernos estatales, el magisterio y la sociedad se proponen transformar la educación básica –preescolar, primaria y secundaria- con el propósito de asegurar a los niños una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad, que ensanche las oportunidades de movilidad social, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto”

Para el alcance de estas tareas, como los modernos planificadores de la educación observan que

“El sistema educativo en su conjunto muestrea signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas; se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites; la responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad, y en la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal” (...)

Por ello, se postula llevar a cabo la reorganización del sistema educativo aplicando un auténtico federalismo y promoviendo una nueva participación social en beneficio de la educación, para lo cual es menester que los programas de las políticas públicas de la educación básica a aplicar, se orienten a ampliar la autonomía de las escuelas, dando mayor énfasis a la democratización de las relaciones internas de la unidad educativa y a la participación de la comunidad (SEP, 1989:iv). Con este planteamiento llegamos así al punto de los dos temas con los que perfilamos las características contradictorias del modelo de la gestión educativa en México, es decir, la autonomía escolar y la participación social en la educación.

2.5 La autonomía escolar

Siguiendo el modelo de autoridad traslapada (Wright, 1997:106; Bracho, 2010:214), se destaca en el discurso de la federalización, que desde el Poder Ejecutivo (SEP) se otorga una dispersión del poder de decisión al establecerse las competencias exclusivas y concurrentes para el Poder Federal y los Ejecutivos de los estados. En este contexto, se observa cómo se perfila una autonomía relativa para las entidades federativas al ejercer sus competencias. Con ello se está reconociendo que para el alcance de las metas de calidad en la impartición del servicio educativo, de vinculación escuela-comunidad, de mejoramiento de los aprendizajes de los educandos, es necesario que los programas de la federalización focalicen a las unidades escolares, dotándolas de recursos, responsabilidad y capacidad de gestión, lo cual puede advertirse que se contempla en el ANMEB con planteamientos

referentes a propiciar las condiciones que permitan alcanzar la autonomía de las escuelas, empezando por desarticular la organización centralizada del sistema educativo nacional y generando una nueva estructura en la que se desechen las normativas y controles homogéneos vigentes hasta ese tiempo, de modo que con la nueva estructura, sus componentes en las entidades federativas, esto es, las unidades escolares de los tres niveles de la educación básica, bajo la conducción de las autoridades de cada estado, construyan proyectos educativos que respondan a sus propias características socio-culturales, educativas y económicas. Este escenario de metas, medios y fines con la autonomía como fondo, sólo sería posible alentando la participación de todos los sujetos involucrados en el proceso educativo, empezando por los que tienen la responsabilidad de la administración de los servicios en lo general, hasta los involucrados en las unidades escolares.

Los planteamientos del ANMEB incluyeron también la propuesta de mecanismos para asegurar el carácter nacional de la educación básica, evitando así su fragmentación; se dispuso la creación de nuevos sistemas de evaluación para comparar los resultados del trabajo docente con los aprendizajes de los alumnos; de igual modo se anunció la creación de nuevos sistemas de financiamiento para implementar no sólo la racionalización en el uso de los recursos sino también para asignar éstos a la atención prioritaria de regiones con rezagos educativos.

Dos cuestiones se observan en estos planteamientos formulados en el ANMEB y que han permeado el diseño de los programas de las políticas educativas de los gobiernos posteriores al período 1989-1994. La primera se refiere a que esos planteamientos apuntan a postular la calidad y la equidad como los factores ordenadores de las políticas educacionales desde principios de los Noventa hasta hoy. La segunda cuestión estriba en considerar que ambos factores requieren para el alcance de sus metas, que las escuelas dispongan de una mayor autonomía, en tanto que sólo bajo esta condición, para el caso de la equidad, es posible estimular modelos diferenciados y flexibles de organización escolar que desarrollen formas propias de interactuar en su medio social, así como una capacidad de gestión

pedagógica para cumplir eficientemente la tarea de enseñar o lo que debe ser común a todos (Namo, 1991:13). Otras razones más para hacer ver la necesidad de la autonomía en este caso, es que es prácticamente imposible prever la diferenciación social a partir de instancias centralizadas de normatividad y de planificación. Por otro lado, se requiere también de mecanismos fuertes de compensación financiera y técnica a fin de que la autonomía no produzca efectos regresivos (Namo, 1991:14).

Por cuanto a la calidad de la enseñanza, nos centramos en el apartado que presenta Namo (1991:17) al observar que su mejoramiento se buscó aumentando y perfeccionando los insumos ofrecidos a las escuelas conforme a un padrón único – capacitación de profesores, material de enseñanza aprendizaje, equipamientos, salarios de los docentes y condiciones de su formación profesional, instalaciones físicas. Todos ellos han sido importantes y en esa consideración figuran en las políticas educativas en México desde fines de los Cincuenta del siglo XX¹⁴⁰; empero, ahora se les incluye como indispensables para pensar en la autonomía, en las formas de gestión y en el mejoramiento cualitativo de la enseñanza.

Namo, siguiendo la investigación de Chubb y Hanushek (1991), hace notar que los insumos enlistados, si se toman aisladamente muestran poca relación con el aprendizaje de los alumnos; en cambio, otros resultados se tienen si se adoptan formas de organización que optimizan el uso de los insumos y que posibilitan su combinación de un modo más eficaz.

Lo anterior lleva a suponer que para que esto suceda, es menester que las escuelas se involucren en el manejo de esos insumos con un amplio poder de decisión para determinar cuáles son los que necesitan y en qué momento, en función de su propio proyecto.

¹⁴⁰ El Plan de Once Años, diseñado en la Administración del Presidente Adolfo López Mateos, bajo la dirección en la SEP, de Jaime Torres Bodet, fue el primer intento de planeamiento de la educación que consideró todos los elementos enunciados, empero, debían estar articulados a una estructura centralizada para su funcionamiento de tal modo que se alcanzara el mejoramiento de la educación (SEP, 1982:360-402).

Algunos ejemplos que nos sugiere la lectura de Namó (1991) y el problema que planteamos en este trabajo, nos llevan a resaltar la importancia que a la autonomía se le da en el discurso educativo como condición para que las escuelas se orienten al alcance de la calidad y la equidad educativas. Su expresión muestra una manera diferente de enfocar la gestión de la educación así como la forma de acrecentar esas metas si se atiende a las posibilidades de generar la autonomía por la participación de los sujetos en los procesos educativos, considerándolos en sus múltiples dimensiones. Así, tenemos en primer lugar la referencia a la participación de los sujetos como entes políticos, como son los gobiernos estatales y municipales; en segundo lugar, los sujetos sociales, como son las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de padres de familia y éstos considerados como ciudadanos; y en tercero, la participación de los profesores y directivos escolares como profesionales de la educación.

Ejemplifiquemos pues las contradicciones de la política de federalización educativa al considerar la autonomía vista en el modelo de autoridad traslapada (Wright, 1997:106; Bracho, 2010:214). Esa cualidad enunciada como relativa, no hace sino mostrarnos su carácter de difícil construcción y el sentido subyacente de sus contradicciones en el contexto del sistema político presidencialista en México. Esto se advierte al revisar la trayectoria de las reformas impulsadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el que la educación se presenta como uno de los campos a transformar y en el que se pretende fincar una nueva relación entre el Poder Federal y el de los estados así como de diseñar la política educativa en tanto que proceso de decisiones que involucran nuevos actores. Así, desde el discurso de las máximas autoridades se anuncia la intención de otorgar una mayor autonomía para los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, al encargarles la gestión de los sistemas escolares en sus jurisdicciones e involucrar en ella a los Municipios, en correspondencia con la Soberanía de los primeros y la autonomía de los segundos.

Empero, a estas metas expresadas en los pronunciamientos retóricos de la política educativa¹⁴¹, le sucede una contradicción al configurarse luego en el marco normativo de la misma LGE (SEP, 1993:49-94), que la *autonomía*, en tanto que principio doctrinario del federalismo al que se acude como fundamento político, se le traduce en el cuerpo legal con el concepto de *conurrencia*, el cual tiene un significado diferente y aún opuesto al de la autonomía, pues con él

“En lugar de tener una división transparente de competencias y atribuciones –o aún teniéndola- subyace la idea de que cooperar y converger en la prestación de un servicio público, la organización política o la aplicación de las leyes, es más importante que la autonomía en la toma de decisiones. En esa conurrencia se preserva la supremacía del poder central por sobre los regionales” (Ornelas, 2008:77).

Otras formulaciones también caras a la autonomía según el federalismo que campea en el discurso educativo desde 1992, dan la idea de que la función social educativa se distribuye incluyendo a los municipios, en tanto que éstos constituyen uno de los tres niveles de gobierno; empero, al revisar el Artículo 15 de la LGE referido a las atribuciones de los gobiernos municipales, su contenido no alude a la responsabilidad de operar la educación básica de acuerdo con su calidad política definida en la Constitución mexicana¹⁴², antes bien puede leerse en el citado artículo, que el desempeño asignado se significa por una subordinación hacia los gobiernos estatales pues hasta para cumplir su papel dependen de la asignación de recursos por las autoridades educativas de los estados¹⁴³.

Al recurrir a una visión histórica sobre los municipios mexicanos y su involucramiento en el sostenimiento de la educación básica así como de observar el pasado reciente desde las reformas del ANMEB, no ha habido en la agenda gubernamental la intención siquiera de transferir las responsabilidades de la operación educativa a los

¹⁴¹ Ya desde el momento de la suscripción de la política de federalización educativa, su firma despertó suspicacias, pues el ANMEB apareció como una paradoja, según hizo notar Pablo Latapí en Proceso (Nº- 812, 25-V-1992): “El Acuerdo mismo, emanado de un poder concentrado, se propone generar la desconcentración de ese mismo poder”. Luego, Latapí se pregunta: “¿Será esto el principio de una educación democrática?”

¹⁴² Artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

¹⁴³ Ver cuadro 7.2: Atribuciones del Gobierno Municipal en la educación

Ayuntamientos¹⁴⁴. De esta forma, en el mandato legal educativo, desde 1993, se mantiene el símbolo de que hay tres órdenes de gobierno que *concurren* en la prestación de servicios de educación básica, pero en la práctica se mantienen las dos jurisdicciones, la federal y la estatal, pero con predominio de la primera (Ornelas, 2008:78).

Las razones de esta contradicción las encontramos en los objetivos anunciados del régimen salinista encaminando la federalización educativa como una redistribución del poder bajo una orientación democrática y republicana, pero con la pretensión subyacente de dar curso más a una reestructuración política autoritaria (Aziz, 1997:72-77), afianzando el predominio del Poder Ejecutivo por sobre los otros Poderes y sobre la sociedad. En este sentido, al otorgar mayores grados de autonomía a las entidades federativas y a los municipios y disponiendo una nueva participación de los actores sociales en las decisiones educativas, en especial de los padres de familia, en su conjunto éstas forman parte de una compleja serie de medidas orientadas a proporcionar una legitimación del Estado por esa vía. En este orden de ideas, adscribimos la federalización educativa a la concepción de que la descentralización política es una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central, el que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales y dispone para la sociedad una nueva dinámica de participación en la política educativa (Lauglo, 1996:169-184; Weiler, 1996:208-230; Pérez, 1994:65-89). Esta contradicción es explicada muy claramente por Weiler, cuya tesis central ya hemos mencionado¹⁴⁵ y que ahora puntualizamos en extenso.

¹⁴⁴ En el capítulo III presentamos un apartado histórico sobre cómo se estableció el proceso de centralización educativa en dos momentos: primero, en las últimas décadas del siglo XIX con la génesis del sistema educativo mexicano bajo el gobierno de Porfirio Díaz y en segundo lugar, con José Vasconcelos en 1921 al fundar la Secretaría de Educación Pública, bajo la lógica de la centralización política de la Revolución triunfante. En ellos, el gobierno federal empezó la centralización educacional, al abrir las escuelas por la ausencia de acciones de los estados y al supervisar las existentes, mas al absorber las de sostenimiento municipal, por la penuria de los ayuntamientos.

¹⁴⁵ Parágrafo 1.7.1.2

Hans Weiler (1996:211) hace una sistematización de los argumentos a favor de la descentralización¹⁴⁶ según tres fundamentos y explica la razón de por qué cada uno encierra una contradicción como política de reestructuración en la conducción de los sistemas educativos.

El autor considera el fundamento de redistribución de la autoridad, en la que ésta se ejerce centralizadamente. Esta medida es propia del interés del Estado para poder ejercer dos funciones fundamentales en el aspecto educativo: la regulación de la conducta (individual e institucional) y asignando los recursos (humanos, materiales y económicos) para promocionar la igualdad y aumentar la eficacia, o sea asigna los recursos donde se necesiten. Estas funciones del Estado tienden a ejercerse de modo bastante centralizado (Weiler,1996:212-213) observándose la tendencia – según el autor-, en países cuyos sistemas educativos no implican un único centro de autoridad, como Francia o Suecia, hasta países que tienen sistemas con “centros múltiples” de autoridad como la República Federal de Alemania, Estados Unidos, Suiza o Nigeria. De lo cual viene la impresión de que el fundamento de las formas centralizadas de toma de decisiones en educación, es similar en sistemas diferentes.

En cuanto a la autoridad distributiva del Estado, el argumento del que parte Weiler, se expresa de dos formas. Se supone que la asignación centralizada de recursos:

1°- Promueve la igualdad, reduciendo o eliminando cualquier disparidad de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país

2°- Aumenta la eficacia, desarrollando economías de escala y permitiendo una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.

Frente a estas formas centralizadas de toma de decisiones, en el ámbito de la educación, los intentos de redistribuir el ejercicio de la autoridad reguladora y distributiva mediante acuerdos más descentralizados han sido notables por su frecuencia pero no por su éxito, en tanto que en las experiencias de algunos países

¹⁴⁶ Tomemos en cuenta que la política de federalización educativa puntualizada en el ANMEB, se adscribe a las políticas de descentralización implementadas para erradicar la centralización del sistema educativo y su desburocratización, aunque en el citado texto no se mencione el nombre.

se presentan tendencias a una mayor centralización en el nivel estatal, como en Estados Unidos.

De Latinoamérica, Weiler revisa tres casos de iniciativas de descentralización (Perú, Chile y México) en los que encuentra una confirmación de la tendencia descentralizadora al observar que en ellos se reafirma el papel fundamental que desempeña el proyecto político estatal para hacer que la descentralización consiga, o no, trascender el nivel de la mera retórica.

El motivo de que se presenten tensiones en los sistemas educativos por la persistencia de las tendencias hacia la descentralización no es difícil de explicar. Weiler, basándose en el conocimiento teórico del Estado moderno que recupera de autores como Carnoy (1884) y Offe (1990), encuentra que

“La proposición de una auténtica participación en el poder del Estado para distribuir y regular afecta seriamente a dos condiciones esenciales para el mantenimiento de la autoridad del Estado, especialmente en las sociedades capitalistas avanzadas:
a) *La necesidad de mantener el control en condiciones de aumento y multiplicación de tendencias “centrífugas” y de eliminación de obstáculos*
b) *La necesidad de garantizar lo más eficazmente posible la reproducción de las relaciones sociales vigentes con la ayuda del sistema educativo”*
(Weiler, 1996:215).

Según Weiler, estas condiciones se oponen a la noción de división de poder que implica la descentralización e implica también una contradicción, pues una división más amplia y difusa de la autoridad para regular y distribuir multiplica al mismo tiempo los niveles y las fuentes de control del sistema educativo; de igual forma, un sistema de dirección descentralizada tiende a introducir en los procesos de regulación y asignación ciertos intereses (como los de los padres y los de las comunidades locales), que perturban la interacción, relativamente fluida y privilegiada entre el Estado y los organismos de acumulación del capital (Offe, 1990, citado por Weiler). De aquí se infiere, que entonces hay una incompatibilidad entre la lógica de la división de poder específica de la descentralización y el interés del Estado

moderno por mantener el control central, sobre todo en condiciones sociales centrífugas.

Hay un segundo argumento del autor desde el que se sostiene la posibilidad de introducir estructuras de dirección más descentralizadas con las que se aporten niveles de gestión de los sistemas educativos. El argumento implica dos expectativas:

1°- Que una mayor descentralización movilizaría y generaría recursos que no están disponibles en condiciones más centralizadas.

2°- Que los sistemas descentralizados pueden utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles (Weiler, 1996:216).

Estas expectativas se relacionan con las posibilidades de que la descentralización genere recursos antes no disponibles provenientes del sector local, a partir de un mayor involucramiento derivado de la también mayor participación; de igual manera, se tiene la visión de que los recursos con los que se cuente sean utilizados en forma eficaz por un conocimiento más cercano de las necesidades locales. Sin embargo Weiler hace notar que si no hay transferencia real de influencia desde la autoridad central es improbable que el ámbito local aporten nuevos recursos.

Otro fundamento que pone en cuestión Weiler, se refiere al enfocar las culturas de aprendizaje. De acuerdo con ello, los contenidos educativos deben ser sensibles al medio local. La consideración parte del supuesto de incompatibilidad del medio de aprendizaje con un plan de estudios establecido centralmente. Empero, hay una tendencia actual en los mercados de trabajo a exigir competencias y certificaciones uniformes en los contenidos de aprendizaje.

Según Weiler, los tres señalamientos son cuestiones que no pueden sostenerse, pues a pesar de la descentralización, dan lugar al mismo tiempo a demandas contrarias, además de que están en contradicción con el interés estatal de mantener el control efectivo.

De acuerdo con esta conceptualización, la descentralización se nos presenta como una propuesta problemática, tanto en su fundamentación teórica como en sus estrategias prácticas.

Las contradicciones que Weiler observa se resumen con sus propias palabras:

“-La noción de descentralización como redistribución del poder es, en gran medida, incompatible con los intereses declarados del Estado moderno, consistentes en mantener el control efectivo y descargar algunas de sus funciones claves relacionadas con el sistema de producción económica y de acumulación de capital.

-La descentralización como medio de promover la eficacia de la dirección educativa, al generar recursos adicionales y utilizar más eficazmente los recursos disponibles para tener algunas posibilidades en términos abstractos (especialmente respecto a la utilización de los recursos), parece que depende de premisas bastante precarias.

-Se considera en general razonable y válida la noción de la descentralización de los contextos y contenidos del aprendizaje para reconocer la diversidad y la importancia de los distintos entornos culturales en una comunidad. Al mismo tiempo, sin embargo, se enfrenta a las demandas contrarias de un tipo de aprendizaje que esté menos orientado hacia la especificidad de los contextos culturales, y más hacia la universalidad nacional e internacional en relación con los modernos sistemas de tecnología y comunicaciones” (Weiler, 1996:219)

Cabe preguntarse entonces la razón de la insistencia de los gobiernos en aplicar políticas descentralizadoras si éstas son tan precarias y problemáticas. La respuesta a esta cuestión nos la proporciona el mismo Weiler, al señalar que un compromiso abierto con la descentralización de la dirección educativa comporta una considerable utilidad política. En este sentido, la descentralización se convierte en un instrumento importante tanto para la gestión del conflicto social como para la legitimidad del Estado. La respuesta, enunciada por Weiler desde el principio de su trabajo (1996:208), la volvemos a presentar dada la importancia que tiene en la comprensión de la problemática que planteamos sobre la participación en la educación básica por los padres de familia y los profesores.

Dice Weiler:

“El Estado, en el ejercicio de su poder, tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad). Situaciones de conflicto, endémicas en las sociedades modernas y plurales, resaltan la contradicción fundamental entre esos dos intereses: muchas de las estrategias eficaces para mantener el control tienden a ir en detrimento de la legitimidad del Estado; y medidas para mejorar la legitimidad del Estado tienden a ser usadas a expensas del mantenimiento del control” (Weiler, 1996:208-209).

Siguiendo esta argumentación, la utilidad política de la dirección educativa descentralizada viene, aunque de manera contradictoria-, de su capacidad de gestión del conflicto y en su papel de legitimación del Estado. Estas características tienden a aplicarse de manera preferencial, con la visión de que el conflicto en torno a la política educativa es imposible de evitar, puesto que siempre habrá desacuerdos sobre dos cuestiones a las que está ligada la educación en el tejido social:

-Tiene un papel fundamental al asignar funciones y posiciones sociales y por tanto, en la determinación y el mantenimiento de las jerarquías sociales;

-Es el instrumento por el cual las sociedades transmiten sus valores y normas y los inculcan a las sucesivas generaciones de ciudadanos.

De esta forma, si los conflictos en torno a estas cuestiones no pueden resolverse, el Estado no puede hacer más que gestionarlos, tratando de conciliar la realización de diferentes objetivos y promoviendo la vitalidad del sistema educativo.

De acuerdo con lo anterior, es que en ese contexto

“La descentralización de la política educativa se convierte en una estrategia muy importante para abordar situaciones conflictivas. La ventaja radica en que la descentralización, desde el punto de vista de la gestión de conflictos, permite al Estado difundir las fuentes del mismo e intercalar filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema” (Weiler, 1996:221).

Por lo que respecta a la descentralización como legitimación compensatoria, Weiler formula la premisa básica de que

“El Estado moderno por razones relacionadas con el volumen y la naturaleza de las demandas que se le plantean, se enfrenta a una >deslegitimación de su autoridad< cada vez más grave, así como a desafíos cruciales respecto a la >validez de su reconocimiento<. En otras palabras, la base normativa de la autoridad del Estado se ha hecho cada vez más precaria” (1996:222).

El problema de la legitimidad del Estado moderno nos remite a un conjunto de cuestiones como su naturaleza centralizada, su alejamiento de la base del sistema político, su incapacidad estructural para atender a los importantes cambios dentro de la sociedad y en su administración burocrática.

Para enfrentar esa deslegitimidad, el autor hace ver que entre las estrategias que tienen una afinidad específica con la cuestión de la legitimidad, están la utilización de la investigación y del conocimiento de expertos, la utilización de los procedimientos de la planificación racional y la participación de instituciones legales. Y la descentralización puede desempeñar un papel importante si hace aparecer al Estado como menos centralizado y más atento a los cambios internos de las necesidades y de las situaciones. En el caso de la educación, la preocupación extendida en las sociedades modernas por el centralismo en la educación lleva a priorizar la descentralización, en tanto que posibilitan la expresión democrática y el resurgimiento del regionalismo cultural y de las lenguas locales y las tradiciones culturales.

De esta forma, las políticas de descentralización legitiman la acción del Estado en cuanto promueven la participación. Empero, esto genera el problema de que este aumento en su legitimidad se obtiene a costa de una disminución en la capacidad de control estatal. Ante esto, el Estado tiene entonces como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos en lo que a la educación respecta, es decir: mantener el control centralizado del sistema educativo y mostrar simultáneamente cuando menos un compromiso con la descentralización y, por

tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia. Esta oscilación del comportamiento político entre las modalidades centralizada y descentralizada nos lleva a observar que, en los proyectos educativos haya por un lado una retórica descentralizadora, pero en rigor lo que efectivamente se da es una conducción centralizada de la educación.

2.6 La participación social en la educación desde 1989

La política de la participación social aparece en los planes educativos del régimen que inicia sus labores en 1989, encabezado por Carlos Salinas de Gortari. Esos planes, aparecen envueltos en un lenguaje retórico, como si fuese un clamor popular y una exigencia social de los diferentes sectores sociales a las altas autoridades (SEP, 1989: ii-iii; 1992^a:1-2). Empero también se distinguía en esos primeros señalamientos a la participación en la educación, una especie como de permiso de la burocracia gubernamental a las comunidades escolares, a los padres de familia y a la sociedad en general para intervenir en las decisiones educativas; y también se leía en la expresión a participar el significado de una exigencia, puesto que de otra manera, según el dictado de la política- no se podría superar el estado crítico de la educación y ofrecer una mejor formación a las nuevas generaciones de mexicanos. Para desbrozar estas circunstancias y responder las cuestiones de nuestra investigación, nos interesa revisar cómo se incorpora la iniciativa política de la participación social en la educación en la agenda pública y luego cómo ésta se implementa a través del Programa de los Consejos Municipales (COMPSE) y Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPS), en el país, enfocándolos en su doble trayecto de aplicación, nacional y local, resaltando en el examen, la concepción sobre los sujetos locales al involucrarlos en las decisiones educativas concernientes al ámbito local y escolar respectivamente.

Lo anterior nos lleva a recuperar en apretada síntesis la conceptualización que hemos asumido en esta tesis de los sujetos locales. De este modo, cuando hablamos de su participación en los COMPSE y en los CEP, nos estamos refiriendo no sólo en un sentido literal a los actores que señalan las normas legales y administrativas,

como son las autoridades municipales, los padres de familia, las autoridades escolares en las jurisdicciones municipales, los directivos escolares, los maestros y los representantes sindicales así como los representantes de las localidades en el entorno de cada centro escolar, los que tienen como misión mejorar la educación vinculándola con el medio social, sino que también aludimos a la dinámica en la que esos actores requieren concebir la educación, conectándola con el conjunto de servicios y políticas que buscan la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y el reforzamiento de su papel activo en la renovación democrática y participativa en las políticas públicas que atañen a las familias e individuos más próximos en sus comunidades políticas. Este proceso de participación, con la dinámica expuesta, puede construirse en un contexto territorial determinado que se define como la comunidad local, compuesta de un conglomerado de personas y grupos que interactúan y que dependen unos de otros en mayor o menor medida, como también en mayor o menor medida mantienen relaciones de fuerte continuidad (Jerez, 2005:258; Cabrero Mendoza, 2006:287; Subirats, 2002:25; 2005:188).

El examen que pretendemos busca configurar una visión que nos permita comprender las actuaciones de los sujetos locales adscritos a los COMPSE, precisando el grado de involucramiento en el cumplimiento de su papel, de acuerdo a la pertinencia política, las características y la ubicación de sus miembros. Para el caso de los CEPS, la visión a construir va desde el examen de la actuación de los sujetos en sus comunidades escolares al constituir sus Consejos, puntualizando su participación real, según su pertinencia a la organización democrática y colegiada en las tareas formativo-escolares y atendiendo a las características asignadas por la legislación a los padres de familia como ciudadanos y de los directivos y profesores como profesionales de la educación, cuya meta es la vinculación de la escuela con la comunidad para mejorar los aprovechamientos escolares.

En esa visión a construir es importante reconocer que el proceso de conformación de los Consejos (COMPSE y CEPS) en tanto que aparece vinculado al programa de reorganización del sistema escolar de la educación básica, dispuesto en el ANMEB,

se encuentra acotado por las orientaciones estratégicas de la gestión pública¹⁴⁷ y por el modo como el Poder Federal dispuso el nuevo control administrativo de la educación pública, lo que ha generado una evolución conflictiva en la política de participación social en la educación.

2.6.1 El origen de las contradicciones en la participación social: de una perspectiva democrática a la reestructuración burocrática del sistema escolar mexicano

En el programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989:2-6), se delinearon las metas políticas y sociales a alcanzar en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Una de estas metas plantea el reto de llevar a cabo la descentralización educativa como una condición necesaria para la modernización del país, juntamente con la formulación de otras medidas de orden político, social y económico. Así, la descentralización se concibió desde una estrategia global de transformación y desarrollo del país en la que la educación aparece articulada con programas socioeconómicos y culturales más amplios, junto con la renovación de las relaciones entre el Estado, los sindicatos, los gremios profesionales y las instituciones de la sociedad civil. Y es en este último campo en el que se plantea la incorporación de los ciudadanos y de diferentes sujetos a las decisiones educativas bajo el rubro de la participación social en la educación. Empero, el Programa bajo estas perspectivas que anunciaban una incorporación de la escuela a la reforma de las instituciones estatales no se presentó sin contradicciones en sus planteamientos, los cuales destacamos al hacer una revisión de su discurso, contenido en la expresión retórica de las metas del Estado en la educación.

A ese propósito distinguimos dos posturas contrapuestas en el Programa de la Modernización Educativa al referirse a la participación social en la educación. De ellas haremos una breve caracterización, que nos servirá para comprender el origen y el devenir conflictivo de los COMPSE y los CEPS como entidades organizativas

¹⁴⁷ Esta aseveración la fundamentamos en las visiones que sobre la descentralización y la reforma del Estado nos proporciona Willem Assies, 2003:13-34.

dispuestas para sustentar los programas gubernamentales sobre la materia hasta nuestros días. Y para comprender esa orientación contradictoria de la participación social en la educación, es necesario atender que en las líneas de trabajo y las metas a establecer por el gobierno de Salinas de Gortari con el propósito de reformar la educación, se perfila una tensión entre las intenciones gubernamentales que se anticipan en el discurso y un proyecto educativo concebido en las cúpulas técnicas de la SEP y que entronca también con el proyecto de país¹⁴⁸.

Empecemos por el proyecto educativo que se deja de lado. Éste, es formulado por las instancias técnicas de la SEP identificadas con el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), desde el que se trabajaba en la elaboración de un nuevo modelo educativo que incluía la participación social como un elemento fundamental para asegurar que el proceso educativo estuviese en permanente y estrecha vinculación con las demandas sociales (CONALTE 1991,158). Con base en ese nuevo modelo educativo se pretendía que el sistema educacional del país fuese más participativo, eficiente y de más calidad.

Esta postura sobre la participación social alude a una propuesta que concibe el quehacer educativo como una responsabilidad compartida entre la escuela y la sociedad bajo la perspectiva de la educación permanente. En el CONALTE había la preocupación por superar el aislamiento de la escuela respecto de su entorno social, para lo cual se requería un replanteamiento de su rol social, con base en dos ideas básicas: que la escuela debía responder a las necesidades básicas de aprendizaje del individuo y de la sociedad, y que la escuela debía vincularse estrechamente con la comunidad educativa local para promover su desarrollo (CONALTE, 1991:133ss).

Para darle continuidad a estos criterios en los proyectos a diseñar, las instancias técnicas de la SEP procedieron a reformar los contenidos educativos desde la

¹⁴⁸ Para comprender cabalmente la raíz de la contradicción que apuntamos, hay que tomar en cuenta que el discurso como enunciado público de intenciones combina propósitos reales, es decir, que efectivamente se pretende llevar a la práctica, propósitos deseados pero de improbable realización y propósitos que no son realizables ni se pretende realizar, pero que tienen valor ideológico y legitimador (Fuentes, 1984:2).

concepción de que éstos debían plantearse en función de perfiles sociales de desempeño deseables en los alumnos e igualmente, el maestro tenía que responder a un perfil de desempeño en tanto que su trabajo era contribuir a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de sus alumnos, además de constituirse en un agente de transformación social y en un líder comunitario (CONALTE,1991:133).

Articulada a esta propuesta de participación, los técnicos del CONALTE introducen la iniciativa de la gestión escolar, que implicaba la creación de estructuras administrativas flexibles, con mayores grados de autonomía institucional y docente y el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles en la localidad como agentes educativos vinculados a la escuela. En esta perspectiva, la gestión escolar se caracterizaría por articular estos elementos a través de los Proyectos Escolares, con los que la escuela y la comunidad, representadas en los Consejos Técnicos Escolares, como instancias colegiadas y democráticas- actuarían para abordar los problemas educativos prioritarios; asimismo, se formularían proyectos educativos de mayor alcance (municipal, regional, estatal, en Consejos similares) que contribuyeran al mejoramiento tanto de la calidad de la educación como de la calidad de vida de la población. La pretensión era la recuperación de la escuela por la comunidad como una institución que está a su servicio, donde la corresponsabilidad en la gestión de los aprendizajes se hiciera realidad a través de proyectos de beneficio común y donde los diversos actores sociales encontraran estímulo para cargar de intención educativa a los procesos de desarrollo de la comunidad y del país (CONALTE, 1991:86, 134,156-158). De esta forma las acciones programáticas para realizar los fines educativos ponían énfasis en el Proyecto Escolar para encaminar la participación corresponsable y autónoma de la escuela y la comunidad, relacionando a las distintas instancias socializadoras y revalorando la función social de los maestros a través del fortalecimiento de su papel al enfrentar los problemas de aprendizaje y los problemas sociales. Por su parte, esos Consejos Técnicos Escolares, serían el espacio para la participación en torno a las tareas educativas cotidianas, en el que los padres de familia participarían activamente en la elaboración de los proyectos escolares (CONALTE, 1991:121). Empero, estos planteamientos

aparecieron riesgosos para el magisterio al conocerse que la participación de los padres de familia implicaba una mayor complejidad en el desempeño docente, puesto que no se señalaban los límites de hasta dónde podía llegar aquélla, así como de su involucramiento en una instancia que hasta ese entonces había sido de competencia exclusiva de los profesores. La respuesta a esta situación se conoció una vez establecido el ANMEB, en el que ya no se habla de los perfiles de desempeño, como tampoco de la participación de los padres de familia en esos Consejos, sino que se crean instancias organizativas (Consejos Municipales y Escolares de Participación Social) las que aparecen sin las orientaciones y características enunciadas por los técnicos del CONALTE y con un lenguaje más típico de la burocracia escolar envuelta con retórica cívica:

(...) Mediante este Acuerdo se comprometen las voluntades de los signatarios así como de sus representados, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda al municipio, luego a la entidad y por último, a la Federación. La nueva organización implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno y la creación de figuras colegiadas –consejos escolares, municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los consejos técnicos (...) (SEP, 1992^a:2-3).

Así dispuestos los Consejos, tanto los municipales como los escolares, van a operar como mecanismos de apoyo horizontal entre los actores de la educación básica con la función de apoyar la labor escolar, realizando tareas a su favor y colaborando y apoyando a los docentes, pero sin inmiscuirse en los asuntos laborales, técnicos y administrativos específicos de los maestros y de las autoridades (SEP, 1992^a:6).

Luego de la firma del ANMEB (SEP, 1992^a) se expidió el Anexo de Ejecución para Promover la Participación Social en la Educación (1992^d), documento en el que se expusieron con más amplitud los antecedentes, los propósitos, los objetivos y las

formas de integración y funcionamiento de los Consejos. También se mencionan su pretensión a alcanzar y las funciones a desempeñar:

“Fomentar el interés, el conocimiento y la participación de los diversos actores de la comunidad educativa y la sociedad en general para coadyuvar a reducir las condiciones adversas al desarrollo educativo. Desarrollar labores de consulta, colaboración, apoyo, gestoría, información, coordinación de la participación social, vinculación entre las instancias participantes en el hecho educativo y planeación propositiva de la participación social” (SEP, 1992d:8).

Con lo anterior se resolvieron las tensiones hacia las posiciones gubernamentales que postulaban la participación como un instrumento de la administración para reorganizar el sistema escolar, postura que es encuadrada en un nuevo marco legal, pero sin cambio alguno en el carácter de las relaciones de poder establecidas¹⁴⁹.

Para desprender la comprensión de la postura gubernamental que se impone y queda como mandato legal para regular el servicio educativo, resulta necesario advertir en ese marco de la Ley General de Educación, cómo las intenciones expresadas en principio por los técnicos del CONALTE, son reconfiguradas por las determinaciones estratégicas que se adoptan en la cúpula del régimen político.

Así pues, vamos primero al proceso político del que surge la federalización educativa para advertir que el grupo gobernante en el período de 1989-1994, plantea como su línea de acción el reformar el Estado y orientarlo a las actividades que le son específicas y que involucran poder de Estado pero con mayor gobernabilidad. Se trataba de un Estado con más capacidad de promover y financiar, de fomentar la educación y la salud, el desarrollo tecnológico y científico y una economía nacional competitiva en lo internacional. De acuerdo con estas orientaciones, México se encaminó desde la década de los noventa por una reconversión de sus estructuras políticas para construir el Estado Liberal-Social. Empero, a diferencia de otros gobiernos que se embarcaron por la misma ruta, y sin seguir de manera ortodoxa los

¹⁴⁹ Para esta aseveración recordemos los modelos de autoridad que hemos tomado de las relaciones intergubernamentales y expuestas en el apartado 2.4.1.1.

procesos básicos de reforma del Estado que distinguen los estudiosos del tema¹⁵⁰, el grupo gobernante no se propuso una reforma estatal que propiciara la democratización del sistema político mexicano, sino que las necesidades de reformarlo se ubicaron en el plano de los cambios parciales y de su restauración.

Una de las explicaciones que soporta la versión anterior, es “la inconveniencia en la visión de la élite política, de unir los procesos de una reforma económica con una reforma política, porque para la reestructuración del modelo económico se consideraba necesario una fuerte concentración de poder en manos de la Presidencia de la República, con el pretexto de evitar situaciones de inestabilidad” (Azíz, 1997:60). De esta forma, la visión general que se desprende del gobierno de este período y tomando en cuenta las reformas implementadas en el mismo, es que por una parte, el gobierno delineó el perfil de cambios económicos para colocar al país en el contexto de la globalización, y en este sentido estableció bases para un desarrollo fundado en la integración de una economía exportadora; pero por otra parte, los cambios políticos y las reformas emprendidas en la administración pública, no fueron suficientes para establecer un sistema democrático que diera certidumbre a los actores, por lo que el sistema político quedó con la impronta de las viejas inercias de la cultura autoritaria. En cuanto a la reforma de la administración pública que postulaba la democratización de las decisiones educativas con la inclusión de los Consejos Municipales y Escolares para la reorganización del sistema escolar, quedó como un propósito cancelado por la determinación de convertirlos en un instrumento

¹⁵⁰ Aunque ya los tratamos en los párrafos 2.2.2 y 2.2.3, aquí los presentamos de manera resumida consultando a Luiz Carlos Bresser, quien distingue cuatro componentes básicos de la reforma del Estado de los años noventa:

- 1°- La delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño, principalmente en términos de personal, por medio de programas de privatización;
- 2°- La reducción al nivel requerido del grado de interferencia del Estado a través de programas de desregulación que aumenten el recurso a los mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional, en vez de protector de la economía nacional contra la competencia internacional;
- 3°- El aumento de la governance del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno por medio de un ajuste fiscal que devuelva autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa rumbo a una administración pública gerencial (al contrario de la burocrática) y la separación, dentro del Estado y a nivel de sus actividades, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución;
- 4°- El aumento de la gobernabilidad, o sea del poder del gobierno gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses, y lo hagan más legítimo y democrático perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio para el control social o democracia directa (Bresser, 2001:117-118).

de la administración supeditado a la alta burocracia de la SEP y de los gobiernos estatales en sus dependencias encargadas de la educación básica; situación que no se ha corregido a pesar de las medidas implementadas por los diferentes gobiernos nacionales que sucedieron al del período de 1989-1994.

Lo expuesto nos lleva entonces a retomar los postulados discursivos de la política educativa en gestación (CONALTE, 1991:80-21-131), los correspondientes al ANMEB (SEP, 1992^a:1-2) más los del Anexo de Ejecución para Promover la Participación Social en la Educación (SEP, 1992^d:2-6) y verlos en contraste con los principios de la LGE (SEP, 1993:82-86) en los apartados referentes a la participación social de la educación. A este fin retrotraemos los conceptos de la categoría de la *acción pública* (Cabrero Mendoza, 2006:11-14) y de *las relaciones sociales de la escuela* (Bonafant, 1998:25-27; Ornelas, 1998:48) para desprender las cuestiones del objeto de estudio de la tesis y que en este apartado construimos.

2.6.1.1 La participación social en la educación y su integración en la Ley General de Educación¹⁵¹

La característica del ANMEB en cuanto a la nueva gestión pública que incorpora la participación social, va en el sentido de hacer corresponsables a los estados y municipios y a la sociedad en su conjunto de los procesos de reforma a la educación en atención a dos objetivos fundamentales: ampliar la cobertura y elevar su calidad (SEP, 1992^a). Llevando esta decisión al plano de los considerandos del marco legal que se establece para regular la propuesta de la nueva distribución social de la educación, se advierten en sus enunciados las líneas político-estratégicas de la participación social y los procedimientos programáticos para realizarla.

De esta forma se postula la concurrencia de tres sujetos de la esfera política en su estructura: el Poder Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y los municipios, los que tienen por misión controlar los ámbitos administrativos y pedagógicos del

¹⁵¹ Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993 (SEP, 1993:49).

sistema escolar en el país, y una base que se refiere al ámbito del plantel escolar al que se le concibe como el centro articulador de las normas y decisiones establecidas desde la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Pública. Del plano social, se menciona a los representantes de la comunidad, a los padres de familia en cuanto tales y a los representantes del gremio sindical.

Así, la participación social en la educación aparece como una línea estratégica para reorganizar el sistema escolar, expresándose ésta luego con toda claridad en los principios legales, los que establecen una nueva distribución de la función educativa en la que los sujetos intervinientes son dispuestos para cumplir los objetivos de la cobertura y la calidad en la educación.

En los considerandos de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales presentada a la Cámara de Diputados, de la que emerge la Ley General de Educación (SEP, 1993:18-19), aparece el federalismo como fundamento de la iniciativa y en virtud de la cual se establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno en las tareas educativas, fijando en especial para los municipios una participación dinámica y comprometida. Lo anterior expresó las pretensiones que animaban a los diseñadores de la política de la federalización, en el sentido de concitar el más amplio concurso comunitario para participar en la escuela básica, ejerciendo sobre ella un control desde la sociedad más eficaz sobre la calidad de la educación y a la vez, responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatas de la escuela misma.

De acuerdo con estas líneas, el discurso educativo de la federalización nos presenta el diseño de la política educativa como un proceso de toma de decisiones con participación de nuevos actores, los cuales son convocados a intervenir definiendo nuevas formas y áreas del poder educativo en la sociedad. En este punto y siguiendo la misma línea discursiva, aquí se inscribe la participación social como un elemento de la modernización pregonada por el régimen de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el sentido de establecer una moderna articulación entre Estado y

sociedad. Esto llevó a proponer en las líneas programáticas un acercamiento entre los gobiernos locales, la escuela y la comunidad, favoreciendo un equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Lo anterior se tradujo en “el compromiso de fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización del sistema escolar (SEP, 1992^a:4).

De esas líneas programáticas que nos muestran cómo se organiza el sistema escolar y de cómo se inserta en él la participación social, el marco legal viene a precisar mandatoriamente el papel a desempeñar por los sujetos locales y por los del ámbito escolar con la creación de los COMPSE y los CEPS, conformándose éstos desde la escuela; en segundo lugar, para el municipio; luego de la entidad y por último, para la Federación. De todos enfocamos la participación sólo en los dos primeros al situar en ellos el objeto de estudio construido.

La continuidad de esas líneas programáticas se advierte al leer en el ANMEB y en la LGE, que:

“La participación social en la educación se asume como el concurso comunitario en la resolución de los problemas y en la atención a las necesidades inmediatas de la escuela en el plano local; en combatir el burocratismo ejerciendo una contraloría social de la educación, no coercitiva, sino persuasiva y propositiva; fortaleciendo la capacidad organizativa de la sociedad al estimular el interés y la participación en torno al proceso educativo que, al dedicar mayor interés al correcto funcionamiento de la escuela, a sus instalaciones, mobiliario y material didáctico, y al cumplimiento de los planes y programas de estudio, coadyuvarán a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad”(SEP, 1992^a6-7;1993:82-83).

Adentrándonos en el marco legal, puntualizamos la manera como queda reorganizada la función social educativa, enfocando la forma en que se dispone la redistribución del ejercicio del poder y la toma de decisiones por los nuevos actores que entran a la escena y observando también cómo se espera la configuración del impacto de esas decisiones en el fortalecimiento de las comunidades y de los gobiernos locales.

En la Ley General de Educación (SEP, 1993:18-19) se asume para el Estado la obligación de prestar los servicios de la educación básica, adscribiéndole nuevos compromisos en términos de equidad y especificando una nueva distribución de las atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno así como estableciendo la participación social a través de los Consejos.

La participación social se fija en la Ley en el capítulo séptimo denominado “De la participación social en la educación” y desagregado en tres secciones, pero únicamente las dos primeras serán objeto de análisis: De los padres de familia y De los Consejos de Participación Social¹⁵². Por tanto, al revisarse la parcela del capítulo en mención, podrán observarse los medios para canalizar la participación social y los actores a los que les competiría. De entrada al capítulo y en la primera sección hay la referencia a los padres de familia.

Los artículos 65 y 66 señalan respectivamente sus derechos y obligaciones:

Artículo 65: (...) Inciso III. Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;
Inciso IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo (...)

Artículo 66: (...) Inciso II: Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos.

Inciso III: Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen (...) (LGE, 1993:80-81).

Para las asociaciones de padres de familia el Artículo 67 establece por objeto:

I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;

¹⁵² La tercera sección se refiere al papel de los medios de comunicación en el logro de las finalidades educativas del Estado mexicano (SEP, 1993:86).

- II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles;
- III. Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar;
- IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores;
- V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale (LGE, 1993:82).

Los Consejos Escolares, Municipales, los Estatales y el Consejo Nacional aparecen en la segunda sección del referido capítulo séptimo. El orden de enunciación de los Consejos pareció obedecer a la adscripción de importancia que se le pretendía dar a la escuela como el centro de atención de sus problemas y motivar a la comunidad en la solución de los mismos.

Para los fines del análisis que nos proponemos es necesario mencionar la entrada que se le da al capítulo con el Artículo 68:

Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos (LGE, SEP, 1993:82-83).

Para el caso de los Consejos Escolares el Artículo 69 de la Ley establece:

(...) “Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta activa y constantemente con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos (...)

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica

(...) Opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex-alumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela. Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica” (...) (LGE, 1993:83-84).

En el caso de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, la Ley estableció la inclusión de los mismos participantes de los Consejos Escolares añadiendo a las autoridades municipales y a los representantes de organizaciones sociales.

De esta forma, según el Artículo 70, se establece que:

(...) “En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación”

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación inter-escolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes inter-escolares; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación” (...) (LGE, 1993:84-85).

Por lo que se refiere a los estados, para cada entidad de la República, deberá funcionar “un consejo de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo”.

En este orden de ideas, de conformidad con el Artículo 71 de la Ley General de Educación:

(...) “En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal” (...) (1993:85). En dicho consejo:

(...) “Se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

(...) Este consejo promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación” (...) (LGE, 1993:85-86)

Por último, el Artículo 72, establece que la Secretaría de Educación:

(...) “Promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación” (LGE, 1993:86)

Para finalizar, la condición bajo la cual deben funcionar todos los Consejos, según el Artículo 73 es que “se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas” (...) (LGE, 1993:86).

Para cerrar este apartado y enfocando del marco legal las contradicciones que se advierten al contrastar los elementos normativos con lo enunciado en la retórica del ANMEB, podemos establecer que a contracorriente de los afanes de modernizar la educación, proponiéndose la entrega de una mayor autonomía a los estados y a los centros escolares, de la lectura del Anexo de Ejecución para promover la Participación Social en la Educación (SEP, 1992d) y de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales para la Ley General de Educación, se desprende una visión burocrática y re-centralizada de la participación social, expresada con el discurso de la autonomía educativa al apelar a la iniciativa y responsabilidad propia de los sujetos del espacio local y de la efectiva participación de los ciudadanos en las labores de la escuela.

2.6.1.2 Valoración de la política de participación social en la educación: de la acción pública y la democracia participativa a las relaciones sociales de la escuela

Entramos ahora al examen de las posibilidades de la democracia por la interacción de los Sujetos Locales al implementar el programa, que, con el mismo nombre figuró en la política educativa del período 2000-2006. A este fin nos basamos en las consideraciones siguientes: las que se plantean sobre la gestión educativa (Arnaut, 2010:233-267), las de Wright sobre las relaciones intergubernamentales (1997:67-75:105-131), las conceptualizaciones en torno a la acción pública (Cabrero Mendoza (2006:11-69), las cuestiones acerca de la democracia participativa en el ámbito local que se desprenden de las respuestas trabajadas por Brugué, Font y Gomá (2003:109-132) y las nociones sobre las relaciones sociales de la escuela (Bonafant, 1998:17-187; Ornelas, 1998b:33-52). En su conjunto esos conceptos nos han proporcionado las vías de explicación que aportamos para entender la problemática del objeto de estudio planteado en esta tesis.

De acuerdo con las enunciaciones planteadas podemos resumir su interpretación en dos apartados. En el primero, revisamos la interacción de los Sujetos Locales que se distinguen en el ámbito de los Consejos Municipales de Participación Social en la

Educación; en el segundo, abordamos el análisis de la interacción de los Sujetos en el espacio de las escuelas y que tienen responsabilidades en los Consejos Escolares de Participación.

1°- Los Sujetos Locales en el ámbito de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación.

En este apartado, empezamos por explorar los puntos de intersección de la acción gubernamental y la acción social en los COMPSE, permitiéndonos una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los Sujetos representados en los Consejos. El enfoque así adoptado se sitúa en los puentes de interacción de los diversos Sujetos, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos (Cabrero Mendoza, 2006:11ss).

Visualizando de esta forma el programa de los COMPSE en su origen y evolución, se puede decir que no es la reorganización educativa por sí misma como estrategia gubernamental, ni la sujeción de la participación social a los moldes dispuestos inconsultamente por las autoridades como se podrá transformar el servicio educativo para elevar su calidad.

Desde el enfoque de la acción pública, retomado en una perspectiva evolutiva, nos sugiere entender que es la forma como se van combinando ambos procesos a través del tiempo como se podrán establecer formas democráticas específicas para el ámbito escolar. Ese enfoque así considerado, al ubicar las acciones dispuestas en la LGE para los COMPSE, nos permite constatar que en la construcción de su entramado institucional se distingue la preponderancia de la intervención radicada en grupos e instancias burocráticas, las que obedecen a intereses específicos que se manifiestan con la inserción de los Consejos en la dinámica impuesta por la esfera administrativa al organizar los servicios educativos.

Al visualizar la evolución de las acciones reguladas desde su diseño legal y dispuestas para su implementación a partir de los programas de política educativa formulados después del período gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, puede distinguirse la lógica burocrática que mueve a los Sujetos gubernamentales, la cual ha permanecido inalterable en su funcionamiento al controlar a los Sujetos profesionales (directivos y docentes) y a los Sujetos No gubernamentales representados por las Asociaciones de Padres de Familia (Barba, 2000:370; Latapí, 1996:44-47). Y esa lógica aún sigue presente en las Administraciones sexenales posteriores a la del período 1989-1994, al seguir aplicándose la política de participación social con los COMPSE bajo ese control de un poder sobre los otros, destacándose esto en las argumentaciones de los gobiernos, las cuales siguen centradas en las justificaciones que le dieron origen y de las que ya hemos hecho mención¹⁵³.

Al aplicar pues los basamentos conceptuales que hemos indicado, podremos precisar los candados que restringen las posibilidades de la construcción de la democracia en la educación. De esta manera, la federalización educativa emprendida en el régimen gubernamental de 1989 a 1994, aparece en el discurso como un lineamiento que permite articular un sistema descentralizado en mayor grado (Puelles Benítez, 1993b:28) al postular la reorganización del sistema educativo nacional de acuerdo con responsabilidades compartidas como lo establece nuestra doctrina federalista (Ortega, 1994:66). Así planteada la federalización, podía entenderse como una distribución auténtica del poder de asignación y regulación del servicio educativo entre los niveles gubernamentales, destacando en éstos a las autoridades de los Municipios. Y al ampliarse esa política con el programa de la

¹⁵³ La Administración del Presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) en la política educativa a ejercer resalta en el discurso lo referente a la necesidad de fomentar una mayor participación de las comunidades en la educación y la consideración hacia los Consejos de Participación como instancias que contribuyen a la elevación de la calidad de la educación. Casi al término de su gobierno se practicó una evaluación a la aplicación de la participación social en los estados, en el contexto más amplio de la evolución del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En el documento que presenta los resultados se da cuenta de que la participación social en la educación se le consideraba como algo difuso, poco claro y con escasos avances en las diferentes regiones del país (Barba, 2000:370). El punto referente a la Administración del Presidente Vicente Fox, lo tratamos adelante.

participación social, se esperaba generar espacios democráticos en el sistema educativo mexicano -dejando atrás su administración centralista y burocrática con los vicios corporativos producidos al amparo de una cultura autoritaria-, por la inclusión de medidas orientadas a alentar la participación de nuevos sujetos y actores en las decisiones educativas, como la representación de nuevos sectores sociales incluyendo a los padres de familia; y el establecimiento de un nuevo esquema de relaciones en la esfera de los tres niveles de gobierno.

Al recuperar en nuestro análisis los conceptos de la democracia participativa (Assies, 2003:13ss) y de la acción pública (Cabrero Mendoza, 2006:11ss) podremos observar que desde el discurso educativo se alientan medidas para la construcción de la democracia en México y en el sector educativo en particular, resaltándose como factores importantes las iniciativas generadas desde la sociedad civil, el reconocimiento de una diversidad de fuentes de poder con la intención de establecer una nueva relación de respeto entre los poderes ejecutivo y los de las entidades federativas y mandatarse la obligación a la autoridad de entregar cuentas sobre el uso del poder y de los recursos públicos.

Sin embargo, desde esa misma conceptualización de la democracia y de la acción pública, lo que nos muestra nuestro análisis es que en la política de la participación social en la educación la burocracia dispuso de manera unilateral e inconsulta de las estrategias y los modos de participar de los actores y sujetos.

Para explicar lo antes expuesto, hay que referirnos al modo como la burocracia dispuso la participación, en el sentido de revisar cómo entra esa política en la agenda pública (Lahera, 2004:37). En principio hay que mencionar que el programa de los COMPSE es diseñado por el Poder Ejecutivo Federal, en el que los sujetos locales son ubicados bajo una lógica cuya orientación se manifiesta con una dinámica ajena al desarrollo de la educación como proceso integral que los ciudadanos de los municipios exigen.

Así, en principio, en el ANMEB se anuncia la creación de los COMPSE definiendo el papel a desempeñar por los Sujetos Gubernamentales: el Poder Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas. En la Ley General de Educación ese papel se convierte en mandato legal, y además se especifica a los Municipios un papel subordinado a la autoridad educativa estatal.

Al observar las competencias exclusivas y concurrentes que el Poder Federal se asigna y asigna a los otros Sujetos Gubernamentales y Sociales puede entenderse la lógica de la intervención del primero y su relación con los otros Sujetos. De esta forma, podemos advertir que en la medida que da origen a los COMPSE hay una relación de dominación del Gobierno Federal-SEP hacia los otros Sujetos políticos y sociales el considerarlos como meros beneficiarios e instrumentos para organizar el servicio educativo y someter a los diferentes sectores sociales y en especial a los padres de familia a una lógica de reestructuración autoritaria de la organización de la educación. En consecuencia, la SEP decide desde sus cúpulas técnicas que los gobiernos estatales se ocupen de la administración y éstos asignen a los municipales un papel auxiliar en el servicio educativo.

En cuanto a los otros Sujetos, es decir los directivos y profesores y las representaciones de los padres de familia son sometidos a esa lógica ordenadora que dicta la forma de participar, pero quedando tales sujetos como ausentes de los momentos del ciclo analítico de las políticas públicas (Lahera, 2004:74)¹⁵⁴. En consecuencia, lo que se ha generado con la aplicación de la política de participación social en la educación, expresada con la creación de los COMPSE, es la configuración de una nueva estructura jerárquica, que obedece a una racionalidad burocrática impuesta a la sociedad y a sus representaciones en los padres de familia. A los profesores y directivos los considera como sus funcionarios subordinados a las jerarquías y no como profesionales de la educación con capacidades de decisión

¹⁵⁴ Puntualiza Eugenio Lahera que el ciclo analítico de las políticas públicas desde la agenda se constituye de cuatro momentos: el diseño de las políticas públicas, el programa o programas, su gestión y su evaluación (2004:73-74).

propias. Desde esa racionalidad se persigue ajustar el funcionamiento de los Consejos Municipales a la lógica estandarizada de la acción gubernamental.

Prosiguiendo el análisis desde la acción pública, se observa que en las acciones diseñadas en los COMPSE, éstas se ajustan como soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y presentadas bajo el dictado burocrático para su implementación, pero en las que están ausentes las propuestas de la sociedad civil. No hay una conjunción en la relación de los universos entre los Sujetos gubernamentales que se mueven con una lógica de imposición y los Sujetos No gubernamentales que se disponen por los intereses de los ciudadanos. En esta óptica los docentes y directivos, son impelidos a obedecer las órdenes de sus Superiores inmediatos (Supervisores Escolares y Jefes de Sector Escolar), para actuar según los intereses de la Secretaría de Educación (de cada estado de la República), quedando así subsumidos en lo que éstas esperan de ellos: funcionar como sus representantes y no como profesionales con autonomía, como tampoco en su calidad de ciudadanos informados.

Al revisar la dinámica de funcionamiento de los COMPSE, se nos muestra en tanto que instancia colegiada que agrupa a autoridades municipales, a directivos y profesores y a los representantes de los padres de familia, más que una estructura democrática al construir sus decisiones, nos trae la actividad de un sujeto: la autoridad municipal, que actúa sometido por otro sujeto: la autoridad educativa estatal, la cual se hace presente en las determinaciones por sus funcionarios: los representantes docentes y directivos de la localidad en tanto que miembros de los COMPSE. Se comprende así que su intencionalidad va hacia la articulación desde la perspectiva de uno de los sujetos: las autoridades educativas, organizando de acuerdo con su visión el marco institucional y organizacional de los servicios de la educación básica en la localidad municipal.

Desde el análisis de la acción pública, al visualizar el espectro de situaciones de los Consejos Municipales de Participación Social, se puede advertir de su

encajonamiento en un sistema de acción normativa formal y rígida, esto es, el marco legal en el que se sitúa el modo de acción de los Consejos no deja espacio para elegir oportunidades, pues excluye de las decisiones fundamentales de la organización educativa a los sujetos locales, esto es a las representaciones de los Padres de familia¹⁵⁵.

Si atendemos un segundo modo de acción en los COMPSE que se corresponde con el nivel de acción colectiva en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios (cursos) de acción (Lahera, 2004:15-16; Cabrero Mendoza, 2006:19), se observa que las autoridades educativas estatales construyen el itinerario de las decisiones educativas al predeterminarlas para su estudio y ejecución por los COMPSE. Y con esto llegamos al tercer modo de acción de los COMPSE, es decir, al plano operacional de la estrategia de los actores o sujetos locales: Las autoridades municipales asumen el papel de administradores de los recursos y justifican su postura en que la materia educativa es facultad exclusiva de las autoridades estatales. Los directivos y docentes se asumen como funcionarios y representantes de la autoridad educativa; ellos están ahí para respaldar las decisiones ya tomadas del quehacer educativo y su papel es de seguir las instrucciones para la asignación de las obras y distribuir los recursos. A los Representantes de los Padres de Familia les toca aceptar y convalidar lo que viene determinado a hacerse.

Siguiendo a Lahera (2004:43-45) y a Cabrero Mendoza (2006:24-25), al plantear la imbricación de las perspectivas de la acción pública y la perspectiva del análisis de las políticas públicas, podemos entonces comprender cómo se ha dado el proceso de la hechura particular de la política de participación social en la educación, lo que nos ha permitido hacer su contextualización en el período que estudiamos, es decir, desde el 2000 hasta el 2006, que cubre la Administración encabezada por el Presidente Vicente Fox.

¹⁵⁵ Desde la conceptualización de la acción pública, lo que se explica en este punto se corresponde con el primer modo de acción que se distingue en los COMPSE, a saber: es el nivel constitucional que estructura las oportunidades de elección.

Es así que la hechura particular de la política de participación social expresada en los COPMSE, nos lleva a advertir de que en su diseño se parte de una visión comportamentalizada en la que no hay intervención/participación de la sociedad; su itinerario de acción concreto, es decir, el curso de acción de la política de participación social en la educación, nos presenta su impulso por una racionalidad tecnocrática dispuesta en sus orígenes e impresa en los sucesivos programas de la política educativa de los sexenios posteriores.

De esta forma podemos aportar una conclusión provisoria sobre la posibilidad de organizar la educación básica mediante la participación democrática de los Sujetos locales, empezando por enunciar que en el período de 2000 a 2006, no se pudo remontar la lógica burocrática impuesta desde la creación de los COMPSE, a pesar de las condiciones sociales y políticas favorables que se dieron por el arribo al régimen de una nueva formación política encabezada por el Partido de Acción Nacional. La llegada al poder político en México de esa corriente partidaria, vino a dar cauce a los afanes democráticos de amplias franjas de la sociedad con el interés de renovar la relación de los ciudadanos con el poder público.

Para el gobierno que iba a tomar posesión de la presidencia de la República el 1°- de Diciembre de 2000, esta consideración estaba presente y se tomaría como base para perfilar un carácter participativo y vigilante a la democracia mexicana en esa nueva etapa de la vida pública del país (Rangel Sostman, 2000:16).

El considerando anterior se reflejó en la preparación del programa de gobierno en materia educativa formulado con el nombre de *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, diseñado por un equipo de trabajo formado por académicos, investigadores y administradores. En el documento al que dan origen, a la vez que critican el centralismo presente todavía en el sistema y la carencia de medidas y programas para orientar la participación social en la educación, plantean también como principio la continuidad de las políticas generales en la educación realizadas en los últimos años, es decir, el nuevo gobierno reconoce o da como pertinente la

aplicación de la política de federalización educativa así como empeñarse en los intentos por formar una participación corresponsable de la sociedad con el gobierno en la tarea educativa. A este fin, el Equipo de Transición del nuevo gobierno¹⁵⁶ se propone hacer de la política de participación social uno de los programas más dinámicos en las políticas hacia la educación básica, formulando la inclusión de las familias en los espacios educativos a través de proyectos con la finalidad de reorientar la conducción del sistema educativo; la propuesta de fondo era generar las condiciones que hicieran posible la autonomía y la responsabilidad colectiva de la escuela, la localidad municipal y las autoridades estatales, pero ahora implementando el alcance de estas metas a través de nuevos criterios de calidad y otros procedimientos que permitieran la información, la planeación, la operación, la evaluación y la participación en los procesos educativos y escolares (Rangel Sostman, 2000:25).

Había en la propuesta un anclaje más radical en el sentido de constituir la democracia participativa en los quehaceres de la escuela como un eje orientador de las prácticas cotidianas, que en su lógica de futuro a corto plazo permitiera el mejoramiento de la educación (Rangel Sostman, 2000:27).

De acuerdo con estas propuestas, las estrategias para su realización contemplaron el retomar los Consejos de Participación Social en la Educación en sus diferentes modalidades, pero considerándolos ahora como instancias orientadas a constituir las comunidades educativas y determinar la calidad de las escuelas.

En esta propuesta que toca a los Consejos y a la participación social en la educación, hay la pretensión de inscribirlos en un proceso de renovación de la gestión escolar a partir de un elemento estratégico para organizar la vida de las escuelas; ese elemento vendría a ser el proyecto escolar definido como un

¹⁵⁶ Una vez que el Instituto Federal Electoral declaró vencedor de la contienda presidencial de julio de 2000 a Vicente Fox, se estableció un grupo de trabajo formado por funcionarios del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo y representantes del nuevo gobierno que tomaría posesión el 1º de Diciembre del año 2000, para preparar la transición del poder federal.

mecanismo de la planeación estratégica de las escuelas. Tal importancia tuvo en el programa educativo esta iniciativa de la gestión, que dio origen a lo que se llamó el proyecto de Gestión Escolar para su aplicación en todos los planteles de la educación básica, esto es, jardines de niños, escuelas primarias y escuelas secundarias. En él, el proyecto escolar y la participación social figuraban como elementos que daban aliento a esa nueva manera de conducir la educación hacia la autonomía y la calidad.

Empero, tales propuestas no lograron remontar la compleja articulación burocrática tejida desde el aparato central de la administración educativa nacional hacia las entidades federativas y luego reproducida desde éstas hacia los municipios. Así pues, para responder a una de las cuestiones planteadas, respecto de la posibilidad de organizar democráticamente el ámbito de las decisiones educativas por los Sujetos locales en los Consejos Municipales, al interpretar desde la conceptualización de la democracia participativa las condiciones de operación de los COMPSE, podemos decir, que la trama interna de esos Consejos está entretejida bajo la lógica de la dominación expresándose ésta en el papel real y contrastante que desempeñan los Sujetos: Una autoridad municipal a la que le coartan su vocación política de atender el servicio educativo; unos ciudadanos que en el entramado organizativo de los COMPSE tienen sólo un grado mínimo de participación por las representaciones de los Padres de familia: únicamente pueden hablar, pero no decidir, haciendo abstracción de sus derechos como ciudadanos. Unos profesores y directivos escolares que en tanto que profesionales de la educación pueden participar con decisiones informadas en el saber pedagógico-disciplinario, sin embargo se conducen como burócratas, es decir como empleados de las Autoridades educativas estatales, las cuales hacen llegar su Agenda de la problemática educativa a enfrentar y que al unísono con las autoridades municipales deben cumplir.

La exposición que hemos planteado en las dimensiones descritas, se orientó con base en los resultados de evaluaciones e investigaciones realizadas en el período de

2000 al 2006 y se alimenta también del trabajo empírico de esta tesis, realizado en el estado de Guanajuato, México, durante marzo de 2010 a febrero de 2012. Ese estudio empírico abarcó a seis municipios de la entidad con el objetivo de construir una visión de lo que ocurre en esa región del país, sobre el papel de los Municipios en la educación básica y sobre los modos de inclusión de los padres de familia y profesores en la gestión escolar mediante los entramados de participación, o sea los COMPSE y los CEP,s propuestos en la Ley General de Educación y cómo estos se relacionan con la sociedad regional ante sus expectativas y demandas hacia la educación básica y en su respuesta a la exigencia de eficiencia en el funcionamiento del sistema escolar, por las autoridades educativas federales y estatales¹⁵⁷.

2°- Los Sujetos de la Escuela y su interacción en los Consejos Escolares de Participación.

Incluir la participación de la comunidad en las decisiones a través de los Consejos Escolares de Participación, fue considerada por los estudiosos de la educación como una iniciativa original en los planteamientos de la política educativa, generando expectativas de enriquecer los aprovechamientos de los aprendizajes en los educandos desde el núcleo mismo de la acción escolar, al considerar a los padres de familia en la toma de sus decisiones (Álvarez, 1995^a).

Situándonos en este último apartado en el análisis de la interacción en los Consejos Escolares, partimos de observar en las instrucciones administrativas dictadas (SEP, 1992d) y luego en las normas legales mandatadas por el Congreso de la Unión (SEP, 1993), que las expectativas de que la Participación de los Sujetos se diera en una forma que significara la práctica de la democracia, en tanto que diálogo compartido, que permitiese una cosmovisión del proceso de formación, de su organización y los mejores medios para alcanzar sus fines, se desvanecieron, al quedar inscritos los padres de familia en su relación con la escuela, bajo una lógica de subordinación

¹⁵⁷ Las evaluaciones e investigaciones consultadas nos sirvieron para el trazado de los conceptos operativos que permitiesen la comprensión del problema de la participación social en la educación en México en un nivel abstracto y por otra parte, el sustento empírico hace posible la comprensión del mismo problema en una dimensión regional y concreta del sistema escolar en Guanajuato, México.

administrativa, operada por los directivos y docentes, los cuales a su vez, quedan como empleados de las autoridades educativas estatales y municipales para imponer la agenda de acciones a desarrollar por los Consejos Escolares según los intereses de las burocracias educativas de los estados.

Se observa también que a los pocos años del rumbo que tomó la política de la participación social con este sentido, las posibilidades de instaurar la democracia en la educación cobraron nuevo aliento en el año 2000, con “el ascenso al gobierno de fuerzas que llegaron al poder gracias a un largo proceso de construcción de instituciones democráticas, las cuales se impusieron al arreglo autoritario, que fue el sello de la post-Revolución”. Fue así que “en los primeros años del siglo XXI se afianzaron las reformas democratizadoras que gradualmente permitieron superar el autoritarismo que gobernó al país en buena parte del siglo anterior” (Loaeza y Prud’homme, 2010:11).

De esta forma, ahora ya iniciada la segunda década del siglo XXI, la transformación del sistema político mexicano es incontestable:

“La presencia estatal en la sociedad ha disminuido, el mercado internacional de bienes y de capitales es visto como un agente central del crecimiento económico, la competencia por el poder se lleva a cabo en el marco de un régimen de partidos plural, los partidos son los principales protagonistas de la vida pública, se han formado electorados y grupos activos de ciudadanos que defienden sus derechos, se han transformado las identidades sociales, se han generado nuevos equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los estados han recuperado soberanía frente al gobierno federal, la opinión pública es un factor real de poder y la diversidad social es vista como una fuente de riqueza antes que como una amenaza a la estabilidad de las instituciones” (Loaeza y Prud’homme, 2010:11).

Este proceso, sin embargo, no ha estado libre de complicaciones y todavía más, podemos decir que no son pocos los legados del régimen autoritario que persisten a pesar de los avances políticos y sociales y que obstaculizan la democratización del espacio escolar. Uno de ellos, heredado del viejo corporativismo de Estado (Tedesco, 1991:5-20; Bisberg, 1990:695) se refiere al papel desempeñado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Pescador y Torres,

1985:3-39), el cual se ha mantenido como el principal actor social para la definición e implementación de las políticas y programas para la educación básica. Este organismo, si bien realiza funciones de representación gremial, también actúa como grupo de presión e instrumento electoral con el fin de mantener y acrecentar su influencia Y esto acontece sin que otros actores que gravitan en el ámbito educativo hayan logrado establecer contrapesos al poder sindical (Loyo, 2010:188).

Para el ejercicio de la democracia -en el sentido en el que la hemos definido como diálogo compartido de decisiones sobre el proceso, la organización y las finalidades escolares-, este condicionamiento lleva nuevamente a convertir la gestión de la escuela en una conducción re-centralizada, la cual se imbrica, por una parte, con los intereses sindicales para el control de recursos y medios en el aparato escolar, y por otra, con los mandos burocráticos de las secretarías de educación en los estados, cuyas directrices no fortalecen en el magisterio el ethos profesional de los docentes y directivos sino que los conciben como funcionarios que obedecen órdenes dictadas por la Superioridad.

Lo anterior tiene efectos perniciosos para las escuelas al imposibilitarse la creación de los ambientes de consenso necesarios en la organización de las funciones escolares a través de los Consejos e impidiéndose también la vinculación con la comunidad al dificultarse la participación de los Padres de familia, al no poderse crear los Consejos en muchas otras escuelas o en convertirse en Consejos de “papel”, es decir, anunciar que se crean pero su existencia se reduce a los informes que los directores escolares rinden a sus autoridades.

Así pues, se observa esta contradicción que arranca desde el ANMEB (SEP, 1992^a), las Actas de Transferencia (SEP, 1992^d) y la Ley General de Educación (SEP, 1993); con perdurabilidad hasta nuestros días, a pesar de los cambios de los gobiernos, pero que, en cuanto a los programas de la gestión del sistema escolar y el de la participación social en la educación siguen conservando sus orientaciones básicas. Esa contradicción se hace presente en el período de gobierno que tomamos para su

estudio (2000-2006), y aún en el actual que está por terminar (2007-2012). Lo anterior nos lleva pues a revisar la política educativa del gobierno de Vicente Fox, enfocando centralmente su propuesta de la participación social a través de los Consejos Escolares. De esta forma, al revisar su política educativa, se advierte que en torno a la participación social ésta continúa planteándose sin resolver las contradicciones generadas al pasar del nivel discursivo de la política educativa al plano programático-organizativo y operativo. De manera resumida podemos decir que en el discurso educativo, la participación social se pretende su establecimiento a partir de consensos y acuerdos democráticos en los espacios escolares involucrando a los padres de familia. Sin embargo, tal propuesta se anuncia e implementa sin modificar el cariz burocrático que tiene el marco legal o sin considerar las precarias condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, como tampoco sin romper el amurallamiento del espacio escolar, el cual está secuestrado por el corporativismo sindical y por los intereses de las burocracias educativas de los estados.

Para poder comprender entonces cómo se originan esas contradicciones es que recurrimos al concepto de *las relaciones sociales de la escuela*, el cual nos permite acceder a los fenómenos que se producen en la institución escolar. Esas relaciones equivalen al conjunto de actividades teóricas y prácticas que se realizan en el sistema educativo (Ornelas, 1998:48). De ese conjunto podemos distinguir a las personas implicadas en la producción o reproducción del saber y los métodos de organización de la fuerza de trabajo de la educación, los cuales implican a los padres de familia.

De esta forma, consideramos relevante, el abrir a la discusión -entre el magisterio de educación básica en México y en Guanajuato-, el proceso de descubrir las claves que fueron construidas para el montaje de la dinámica burocrática que amuralla a la institución escolar. En esta tarea se requiere el trabajo compartido con los docentes, empezando por el rescate de la conciencia de su autonomía como profesionales de la educación, la cual conlleva el cultivo de una actitud de tolerancia, respeto y guía a

los padres de familia, como ciudadanos con los que los docentes están obligados a complementarse en el proceso formativo; y ese trabajo se comparte también con los directivos, para que se asuman profesionalmente en la administración del quehacer escolar con capacidades para tomar decisiones que posibiliten la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno de la escuela.

De tal suerte pues, acudiendo al concepto de las relaciones escolares, podemos desanudar las claves a las que nos hemos referido, ubicándonos en la localización de los métodos de organización de la fuerza de trabajo de la educación y así distinguir en los agentes, actores y participantes de la organización del sistema escolar, dos ámbitos: uno, referido a las decisiones pedagógicas y otro correspondiente a las decisiones de política educativa. Empero, ambos tipos de decisión no responden al mismo ámbito de racionalidad. Así, en el caso de la segunda, lo que la guía con las orientaciones impresas en sus formulaciones, es la racionalidad del modelo social-tecnológico, en el que las dimensiones democráticas del proceso pedagógico-escolar terminan por ser subordinadas al interés político, pero en el sentido de instrumentalizar las acciones gestadas por otros y que se articulan a un propósito de dominación. De esta manera podemos anotar que hay una incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división del poder que se postula al proponer la participación de los Sujetos en las decisiones de la escuela y el interés del Estado por mantener el control, lo cual se evidencia en el texto de la Ley General de Educación, el cual no ha sido reformado en su articulado referente al punto: Los Consejos Escolares quedan sólo como apéndices de la estructura formal escolar y del propio poder gubernamental sobre la educación. Esto puede inferirse de la lectura de los artículos 65 y 66 de la Ley General de Educación referentes a los derechos y obligaciones de los padres de familia, en el sentido de que se les reduce a “ser meros colaboradores de las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos” y “a formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social”. Esta circunstancia deja a los padres de familia en una indefensión en tanto que la LGE carece de la reglamentación suficiente para ejercitar sus derechos que

como ciudadanos tienen; como tampoco la Ley prevé procedimientos ni instancias de apelación, por lo que su eficacia queda librada a la buena voluntad de sus responsables que son los Directores de las escuelas.

En este orden de ideas de la participación social como está mandado hacerse hasta nuestros días, podemos observar que hay una pobreza conceptual al seguir considerando la participación de las familias al simple papel de “abastecer materialmente a la escuela” y de “fortalecer su capacidad en la atención a la enseñanza de sus hijos”. Para los maestros, su desempeño queda circunscrito a construir los mecanismos para informar periódicamente sobre los resultados de los aprendizajes y las estrategias para la atención del alumnado (Guerrero Araiza, 2005:19). Con estas determinaciones que rebajan el tratamiento de lo social y pedagógico de la Participación al reducirla a un mero prontuario técnico o Informe estadístico de sesiones de Consejo realizadas, los propósitos de la participación en la educación desde unos gobiernos que se anunciaron con una amplia política de participación ciudadana y social, quedan nuevamente como lo fue en sus inicios, como un conjunto de enunciados retóricos.

Por lo que se refiere a la dimensión pedagógica y laboral en la que se inscribe el análisis de la interacción de los Sujetos en el Consejo Escolar, la relación de los docentes y directivos con los padres de familia, va encaminada a garantizar la funcionalidad técnico-administrativa de los procesos de organización escolar como lo determinan los instructivos, lineamientos y normatividad en vigor, es decir, que se haga constar en oficios, documentos e informes que los Consejos Escolares de Participación se han instaurado, aunque sólo sea en el papel, con nombres y funciones a desempeñar, pero sin asidero alguno con la realidad de las personas y de la vida escolar. Los Padres de familia, en tanto que miembros de los Consejos Escolares de los establecimientos educativos, tienen, por otra parte, en su relación con los docentes y directivos, dos aspectos en los que se les restringe para no involucrarse: los pedagógicos y los laborales.

Se acota pues, que la naturaleza de la participación que se concita de los padres de familia en los Consejos Escolares, es meramente consultiva y no decisoria y por lo mismo, bastante limitada para encaminar el proceso educativo hacia la eficiencia, de tal modo que esperar que esa participación sirva para llevar a las escuelas a la calidad dista mucho de albergar alguna expectativa positiva.

Para la revisión de los Consejos Escolares de Participación desde el punto de vista de la democracia participativa, los padres de familia reconocen la necesidad de subir peldaños en la toma de decisiones, lo cual hacen difícilmente hasta el siguiente de enunciar los problemas, pero no a través de los Consejos Escolares sino de manera individual con cada maestro o de éste con su grupo de papás, conforme sus tradiciones y experiencias. No se puede subir más en la escalera de las decisiones por las limitaciones de la LGE que establece para los padres su calidad de meros opinantes a los que se les consulta pero se les niega la capacidad de decidir. Y también esas limitantes señaladas en los artículos 65 y 66 de la LGE para los papás, establecen una barrera que los separa de los docentes y de la administración de la escuela, reforzando más el control burocrático del plantel como organización y poniéndolos de frente por esas limitaciones.

Por lo que se refiere a lo pedagógico, esta restricción limita la intervención de los padres para colaborar y coordinarse con los maestros en el espacio de los Consejos Escolares, en tanto que éstos consideran que los primeros no tienen la preparación suficiente para hacerlo y deben estar sometidos a los segundos bajo el supuesto de que “el que tiene el saber” está autorizado para imponer su visión de la cultura, la enseñanza y el conocimiento infantil. Es por esa razón que los profesores prefieren enfrentar la relación con los papás a través de las Asociaciones de Padres de Familia, en una peculiar forma de organización ideada en las tradiciones de las escuelas mexicanas. Esta forma ha servido de canal de resolución de los problemas escolares, para invitar a los padres de familia a colaborar con la escuela, dejando a título individual la atención de los educandos con cada maestro o en cada grupo escolar la resolución de las situaciones a tratar con los representantes de los padres

de cada grupo con su maestro. Pero de todas maneras, hay la restricción de fondo a los padres en el sentido que deben abstenerse de intervenir en los aspectos pedagógicos.

De lo anterior se observa que en la escuela del nivel básico, en esas condiciones de precariedad del ejercicio de los derechos ciudadanos, tiene un flanco débil al formar a las nuevas generaciones de mexicanos en una escasa cultura cívica, fomentando también el autoritarismo y haciendo más difícil el ejercicio del derecho de los niños a una educación de calidad.

Concluimos este apartado al señalar que los directivos y profesores para operar la participación en las escuelas, siguen un camino de acuerdo con la ortodoxia burocrática del sistema escolar en la que fueron formados profesionalmente y que a pesar de la introducción de nuevas perspectivas que pregonan la autonomía en las prácticas pedagógicas y administrativas que orientan la reforma del sistema, la inercia administrativa y la resistencia al cambio los lleva a tomar decisiones sobre su trabajo de manera unilateral o individualista y los padres/madres de familia siguen otro curso, que en el mejor de los casos no es más que apoyar las decisiones que suponen ellos van en el interés de que sus hijos aprovechen la formación que la escuela les imparte, aún cuando no los tomen en cuenta para tomar esas decisiones.

Por último, podemos observar la persistente contradicción en la política de participación social de la educación, al generarse una exclusión real de los sujetos fundamentales para democratizar la escuela: los padres de familia y los mismos profesores. Frente a ellos, las autoridades no parecen tener más vías que integrarlos de manera supeditada o corporativa, o pretender que no existen como ciudadanos sino como padres de familia aportadores de recursos; y en el caso de los maestros y directivos, considerarlos como sus empleados.

CAPÍTULO TERCERO

TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN MEXICANA

3.1 Papel del Estado en la educación en una perspectiva histórica

Si bien el concepto de las relaciones intergubernamentales nos posibilita entender la orientación actual de la política educativa mexicana que se le imprime desde el Estado, así como a configurar una visión sobre éste como una realidad compleja en la que se desencadenan relaciones conflictivas, esa conceptualización resulta más rica en la investigación al basarla en una comprensión sobre el desarrollo histórico del papel del Estado en la educación, con la que construimos una explicación más amplia; esto es, el objeto de estudio que hemos perfilado, no lo podemos comprender en algunos de sus aspectos insertos en la realidad social si recurrimos únicamente al análisis de sus características estructurales presentes, por lo que el estudio de la lógica de su génesis es un procedimiento básico para sustentar una explicación integral (Tenti, 1999:11).

De esta forma, ahora acudimos a la historización de la conceptualización socio-política, construyendo una argumentación interpretativa del fenómeno objeto de estudio. Así pues, si bien a esa teoría socio-política se le pide que rinda cuentas del mantenimiento de ciertas pautas y relaciones en el presente, se requiere también la introducción de la temporalidad como un rasgo inherente a aquélla, de tal forma que las pautas y las relaciones se expliquen en tanto que procesos de cambio y transformación a lo largo del tiempo.

Al retrotraer el quehacer de la tesis en el capítulo segundo, su tarea fue introducir en el estudio de lo educativo algunos conceptos explicativos propios del desarrollo del Estado y la sociedad capitalista moderna y ahora, asimilada esa postura con la perspectiva histórica, logramos que la génesis y el desarrollo de la cara educativa del Estado mexicano, tenga toda su significación al quedar comprendida dentro de un esquema interpretativo que concierne al desarrollo general del Estado y la sociedad moderna.

En ese orden de ideas, en este capítulo hacemos la reconstrucción de algunos procesos básicos que estructuraron al Estado educador mexicano. Por ello, trabajamos dos temas fundamentales, primero: la articulación de la relación original entre el Estado, la sociedad y la educación, enfocando en ella la comprensión de sus conflictos y segundo, la expansión de la organización educativa en su trayecto histórico. Ambos los presentamos en momentos clave en un período que va de 1824 hasta las últimas décadas del siglo XX.

Del tratamiento que damos a los primeros momentos, éstos son importantes para nuestro estudio, pues en ellos encontramos las raíces del problema que abordamos y que tienen que ver con los alcances de la intervención del Estado en la educación y la centralización de la organización escolar¹⁵⁸. Así por ejemplo, al tratar del momento de la refundación de la SEP en 1921, analizamos cómo el Estado post-revolucionario consolida su proyecto educativo cuyo despliegue no es cuestionado por ninguna otra fuerza social; antes al contrario, viene con su aprovisionamiento del servicio educativo a servir de justificación y legitimación de su hegemonía, pero dando expresión a una serie de problemas que continúan caracterizando a la educación mexicana, como son la centralización en la operación del sistema y la burocratización que ausenta a la sociedad civil en la toma de decisiones educativas.

En los últimos momentos que se extienden hasta las décadas recientes, exploramos las contradicciones que se generan en la política del desarrollo mexicano, implantándose nuevas orientaciones que sustituyen los postulados del Estado benefactor por los dictados neoliberales que lo caracterizan de una manera diferente para intervenir en la educación. A tal fin, revisamos las políticas emprendidas para enfrentar las tareas de la descentralización, de la organización y gestión del sistema de la educación básica y los programas gubernamentales para integrar la sociedad a la escuela.

¹⁵⁸ Hace notar Emilio Tenti en “El Arte del Buen Maestro”, que además de esos dos puntos, el debate educativo nacional aún hoy también incluye la discusión sobre la relación entre educación e instrucción, la definición de la función social del maestro, los problemas relacionados con su formación y posición social, la oposición entre pedagogía tradicional y pedagogía moderna, etc. (Tenti, 1995:15).

Para cumplir nuestro cometido, el contenido histórico del capítulo en su desarrollo lo fundamentamos en las reglas de la investigación historiográfica (Cardoso, 1989:3ss), articulándolo con la postura de Mac Intyre ante las tradiciones, de tal manera que al estudiar en los orígenes del Estado mexicano tomamos en cuenta los siguientes ejes de análisis¹⁵⁹.

Primero. La concepción activa del pasado que está actuante en nuestro presente. Esto se traduce en una visión que del pasado logra identificar algo valioso y que denominamos tradición, la cual al rescatarse, nos permite construir una aproximación terminológica que se expresa como *tradere-transmittere*.

Lluís Duch nos la explica tomándola de Mac Intyre, cuando al utilizar la primera parte del término (*Tradere*) con éste se refiere a los artefactos materiales o inmateriales que se dan, se cambian, se venden o se prestan. De acuerdo con esta acepción, el vocablo “tradición” implica un cambio de “propietario” como consecuencia de una donación, venta, cambio generacional, testamento, etc. *Transmittere*, por el contrario, se halla vinculado al mismo acto de la transmisión como actividad consciente de un sujeto humano, que está predispuesto a recibir algo, que se encuentra implicado en el objeto recibido y que debe contextualizarlo en función de su “propia situación en el mundo”¹⁶⁰ (1997:41). Por consiguiente,

“Toda tradición consta de una base material (conocimiento, costumbre, léxico, ritual, convencionalismo, etc., que en el tiempo y el espacio se tras-pasa, trans-mite, realiza un trayecto desde un “antes” hasta el “ahora mismo” y que permanece más o menos idéntica a sí misma a pesar de las mutaciones y cambio de contexto impuestos por la historia (tradere). Sin embargo, todo esto no constituye la totalidad de la tradición, puesto que para que pueda hablarse de auténtica tradición, además de estos elementos objetivados y “materiales” debe darse el mismo acto humano de la transmisión, es decir, de la recreación y la contextualización en el presente de lo materialmente transmitido (transmittere) por la personalidad del receptor” (Mac Intyre en Duch, 1997:41).

¹⁵⁹ Citado en Lluís Duch, La educación y la crisis de la modernidad, Editorial Paidós, Barcelona, pp. 41-42.

¹⁶⁰ Las cursivas y los entrecomillados son de Lluís Duch.

El segundo eje de análisis proviene de Giddens al distinguir el diálogo con los otros como posibilidad para relacionarse con la tradición. La propuesta implica la concepción de la tradición como una recreación que puede “justificarse discursivamente” porque ha entrado en diálogo consigo misma y con las restantes tradiciones. Es en este momento (cuando hemos entrado en diálogo) “cuando lo transmitido se convierte en algo existencialmente importante y decisivo para la configuración de la vida humana en presente, ya que constituye un dato imprescindible para hacerse cargo con lucidez y espíritu crítico de las exigencias de toda suerte del momento que nos toca vivir” (Giddens, en Duch, 1997:42).

Con esta conjunción del *tradere* y el *transmittere*, nos percatamos que la tradición no toma como objeto prioritario el pasado sino el presente, un presente en que por obra de la transmisión y la recreación, los hombres en sus comunidades vinculan el “antes” y el “ahora”. Esto nos lleva a considerar en la investigación la exigencia de incorporar a la historia como práctica disciplinaria en aquélla, de tal modo que, al discutir los atrasos de nuestro desarrollo político, los veamos como producto del acaecer conflictivo de nuestra organización social, que están inscritos en el tiempo y no gozan del privilegio de lo eterno, como tampoco son resultado de la fatalidad. Esta enseñanza de la historia es muy importante tomarla en cuenta, pues nos ayuda a recomponer la visión sobre el origen del sistema educativo en México, ligándolo ahora con el proceso de implicación del Estado en materia educativa, no desgajado del proceso general de intervención estatal de otras áreas como la económica, la política y la social (Tenti, 1999:31).

De acuerdo con los considerandos anteriores, empezamos por el señalamiento que apunta hacia la configuración histórica del Estado en México, al establecerse en su fase inicial una hegemonía oligárquica que será la autora de su fundación. Esta clase, actuante sobre las demás después de la sexta década del siglo XIX, basa su poder en el control de los factores productivos y utiliza directamente el poder político para aumentar su dominación sobre las restantes capas sociales (Carmagnani, 1979:62ss).

De esta forma, la creación del Estado nacional no se generó al concluir el proceso de emancipación del poderío español en 1821, como tampoco con el establecimiento formal del Estado Federal, en 1824, sino que fue un proceso que abarcó un largo período caracterizado por luchas civiles que hacían difícil y precaria su existencia a pesar de la declaración del Estado mexicano como Republicano y Federal.

Las palabras de Arnaldo Córdova nos muestran al respecto esta contradicción dolorosa de nuestro pasado:

“Sin contar los diez años que duró la guerra de independencia en México, devastadora y ruinoso como ninguna otra en el continente, este país debió esperar cincuenta y cinco años para que comenzara la constitución manu militari, del Estado oligárquico nacional, por la ascensión al poder del general Porfirio Díaz, héroe de la gesta nacional durante la lucha contra la intervención francesa” (Córdova, 1977:38).

En este sentido, México, al igual que los demás países de América Latina, debió esperar a que en su interior se desarrollaran y fortalecieran grupos de intereses lo suficientemente amplios, complejos y emprendedores como para que se tornaran en factores de unificación nacional y se impusieran a los demás grupos sociales.

En América Latina, era indispensable que en cada ámbito nacional el desarrollo económico procurara las condiciones para la formación de los sistemas nacionales de clases, por lo menos lo bastante como para dar sustento real a un verdadero sistema político nacional (Córdova, 1977:34). Ese proceso se llevó a cabo mediante luchas que fueron delineando los mercados nacionales, así como los límites territoriales donde se afirmó la legitimidad del naciente orden político.

La organización de una administración y de un ejército no caudillesco, fueron factores decisivos para estructurar el aparato estatal y establecer un régimen político legalmente constituido. En cuanto al fundamento económico del proceso, éste se constituyó con las oportunidades ofrecidas por el mercado internacional creando coyunturas favorables para la alianza de intereses en torno a la producción y circulación de mercancías para la exportación.

El punto de partida fue pues el desarrollo de grupos de intereses locales, al reconocerse que en Latinoamérica fueron los que estimulados por los requerimientos del mercado mundial y de la potencia que en él dominaba, Inglaterra, fueron conformando el sistema de relaciones sociales de clase sobre el que se organizaron los Estados nacionales (Córdova, 1977:34).

Empero, cabe hacer una distinción del papel de los grupos de intereses en los países latinoamericanos. En aquellos que al impulso del mercado mundial desarrollaron sus sectores económicos agropecuarios como Chile, Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia, fueron los que más pronto lograron constituirse en grupos de interés, esto es, como oligarquías nacionales y establecer un Estado. Por el contrario, México y Perú tardaron más en tomar ese camino a través de la instauración de un régimen oligárquico, en tanto que por las luchas de independencia en ambos países, la minería, que había sido la principal fuente de su riqueza estaba arruinada y –más en México- sin posibilidades a corto plazo de reconstituirla; pero principalmente, el tardío arribo a la creación del Estado nacional, obedeció a la persistencia de dos grandes fuerzas que al gozar de fuero y privilegios se mantenían al margen de la vida institucional en que, al menos formalmente, descansaba el régimen republicano instaurado en 1824: el ejército y el clero (Aguilar Monteverde en Córdova, 1977:34).

Es necesario observar en el tipo de Estado que emerge en México una radical diferencia con el Estado liberal-nacional europeo: el modelo que se organiza en las naciones latinoamericanas se define como un Estado oligárquico, es decir, como una forma de organización en la cual la sociedad política en este período no transcurrió por los cauces de la democracia y se caracterizó más bien por una muy limitada responsabilidad política y una reducida base social de apoyo; este fenómeno obedeció a la especial coyuntura que se repitió a lo largo y ancho del continente: la interdependencia entre los propietarios de las tierras con los sectores altos de las ciudades, los que, al mantener contactos con el mundo exterior a sus naciones, buscaron las posibilidades para la expansión del comercio internacional. Los grupos ciudadanos se fueron consolidando y crearon mediante la integración con los grupos

rurales las condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder. Las fuentes de poder de esta oligarquía, sin embargo, se basaron en la producción y exportación de productos primarios, es decir, se trataba de fuentes rurales de poder. No obstante, el campesinado fue el elemento social que se mantuvo más al margen de la idea nacional y fue la ciudad la que se erigió en centro y base del Estado nacional (Ossenbach, 1993:5).

El tipo de Estado oligárquico que emerge en México avanzando ya el último tercio del siglo XIX, no es aún ese Estado que es expresión y resultado del avance de la sociedad civil, como fue el caso ejemplar de Inglaterra, en el que el desarrollo de la sociedad capitalista con el surgimiento de sus rasgos básicos (industrialización, urbanización, desarrollo de una estructura de clases capitalista) es el fruto de un desarrollo relativamente autónomo de la sociedad civil. La forma Estado se consolida y es una expresión de ese desarrollo.

En México -como en el resto de América Latina-, fue el Estado la instancia que determinó en gran medida las principales características de su sociedad; en él, la verdadera sociedad política la constituye sólo la clase dominante; el resto de la sociedad real está prácticamente excluido, a pesar de que en nuestro país durante el régimen porfirista se había establecido y funcionaban el sistema de sufragios y el sistema de partidos (Córdova, 1977:42).

Esta forma de Estado pudo establecerse cuando la oligarquía latifundista mexicana logró un poder de arbitraje interno frente a las otras fracciones, al instaurar un régimen autoritario cuyos márgenes de poder iban *in crescendo* sobre la sociedad y los demás sujetos políticos y sin que hubiera merma en aquél, aún con la formalidad de la competencia política propia de la República, pues ella era más bien el reflejo de la lucha fraccional de los diversos grupos oligárquicos. Al acuerdo entre estos grupos contribuiría la neutralización de los conflictos que habían surgido entre la Iglesia y el Estado, principalmente en las décadas de los cincuenta a los sesenta del siglo XIX.

La formación del Estado oligárquico en México vino a significar la inscripción de nuestro país en la órbita capitalista al quedar como un enclave productor de materias primas y sujeto a la explotación de los países desarrollados. Sin embargo, es de hacer notar que la división internacional del trabajo entre países industriales y países productores de materias primas, se reproduce internamente entre terratenientes nativos y extranjeros mineros, comerciantes e industriales; aunque muchos financieros, comerciantes e industriales son nativos, el esquema de la división del trabajo predomina: en el campo son dominantes los nativos; en la ciudad, los extranjeros. Esto no implica que sólo predominen los sectores agrario, minero y ganadero con desmedro de la economía propiamente urbana. La economía urbano-industrial se desarrolla, en realidad, sólo con los Estados oligárquicos y propicia la formación y el desenvolvimiento de la civilización urbana, núcleo de las modernas sociedades capitalistas. La dominación, empero, es del tipo de dominación patrimonialista, y a través de ella se expresan los intereses de las oligarquías locales y regionales que, eventualmente se convierten en las oligarquías dominantes en el ámbito nacional, ligadas de modo directo al nuevo Estado (Cardoso y Faletto en Córdova, 1977:43). La manifestación de este fenómeno en México se expresó a través del caudillismo de Porfirio Díaz, el cual se convierte en la pieza clave del proceso de constitución del Estado oligárquico.

La naturaleza del Estado oligárquico se define por la unidad entre clase dominante y poder político; su finalidad consiste en mantener un sistema nacional de intereses y un alto índice de explotación de mano de obra que se presenta como una alianza de los sectores dominantes, nacionales y extranjeros (Córdova, 1977:43). En el Estado oligárquico “los componentes institucionales del sistema político y la estructura de poder se organizan a partir *de y para* una economía agroexportadora¹⁶¹, *por y en beneficio de* los grupos dominantes que la controlan y se benefician con su

¹⁶¹ La inserción de los países latinoamericanos en el sistema de división internacional del trabajo se realiza a partir de los años cuarenta del siglo XIX. En este proceso de inserción tienden a configurarse tres grupos de países exportadores de productos primarios. En el segundo grupo figura México (solamente algunas de sus regiones) junto a Brasil, Colombia y Ecuador, los países de América Central y del Caribe. Estos países exportan productos agrícolas tropicales. En un tercer grupo de países exportadores de productos minerales también figura México, con Chile, Perú y Bolivia; cf. Celso Furtado, en *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI Editores, México, 1974, pp. 44-53.

funcionamiento y expansión” (Furtado, 1974:44). Así, el sistema es expresión e instrumento de terratenientes, comerciantes, financistas, dirigentes políticos y militares y profesionales, de tipo nacional, y de comerciantes e inversionistas extranjeros. Los aliados principales son los productores de bienes para el mercado internacional, exportadores e importadores y financistas, apuntándose como objetivos básicos del sistema político y del Estado que emerge, la consolidación y extensión de la hegemonía y de la estructura socioeconómica en que aquélla se basa, la creación de posibilidades para un crecimiento dependiente en régimen de economía liberal incorporándolo al sistema internacional y para una modernización restringida (Kaplan en Córdova, 1977:43)

3.2 Estado y Sociedad: La configuración del Estado Nacional a través de la educación: 1824-1867

En este apartado presentamos el proceso desde el que emerge el Estado, articulándose como una estructura jurídico-política formal, cuyas raíces las encontramos en los fenómenos económicos y sociales que se suceden desde principios del siglo XIX y le dan determinadas características para configurarlo como un Estado autoritario. Los ejes de la argumentación siguen los estudios de Sergio Zermeño (2000), Arnaldo Córdova (1977) y Juan Felipe Leal (1985). Con ellos intentamos la comprensión de la relación que se genera entre el crecimiento capitalista del país según la órbita del capitalismo mundial y el surgimiento de la oligarquía dirigente del Estado nacional así como la configuración -ya en el último tercio del siglo XIX-, de un sistema educacional de acuerdo con sus dictados. A este propósito examinaremos en el siguiente apartado cómo se institucionaliza la educación por el Estado y su proceso de expansión burocrática, guiándonos bajo dos ejes para orientar la exposición:

-La consolidación del Estado bajo un régimen político autoritario que interviene en la educación para la integración de la nación mexicana, articulando un sistema educacional al que le imprimen políticas centralizadoras encaminadas a uniformar la enseñanza.

-La construcción de la ciudadanía tutelada por el Estado y modelada por las clases dirigentes sin el ejercicio democrático.

3.2.1 México en el siglo XIX: contexto económico, político y social

La integración de México como Nación fue un proceso lento. Para 1821, el país estaba arruinado económicamente. La huida del capital español y la desaparición del sistema de comercio colonial contribuyeron a su estancamiento económico. Por otra parte, la ausencia de un sistema administrativo, que en el pasado le había proporcionado unidad política y económica a la Nueva España, dejaba a México sumido en el regionalismo y el separatismo, constituyéndose en obstáculos para la unificación política.

La Colonia de la Nueva España, que había sido el virreinato español más rico y populoso, con la ruina de su economía minera se había vuelto una sociedad sin estructura nacional.

Lo anterior lo ejemplificamos con la observación que hace López Cámara:

“La extensión considerable de su territorio, la escasa población en algunas regiones, la carencia de comunicaciones y transportes, la ruina económica y los violentos contrastes sociales, así como la formación de estrictos intereses locales, muy alejados los unos de los otros, hacían de México una entidad política que tenía mucho de ficción. El país se dividía en zonas de actividad prácticamente aisladas, de carácter consuntivo, donde el escaso comercio era el único vínculo interno. La vida giraba en torno a ciertos puertos, verdaderos huecos de entrada y salida de esas zonas, y acaso se extendía el eje a algunas ciudades del interior que operaban como centros de distribución de productos. La comunicación entre esas zonas representaba una aventura tanto para personas como para mercancías: la inexistencia de caminos y la presencia de asaltantes y los muchos obstáculos naturales impidieron durante mucho tiempo lo que hoy llamaríamos una “integración nacional”. En esas zonas existían sociedades inconexas, tanto con el resto del país como dentro de ellas mismas, por razón de la distancia abrumadora que separaba a unos grupos sociales de otros. Era natural que proliferaran allí los cacicazgos políticos y sociales, sin ningún vínculo ni subordinación con las autoridades del “centro”, cuyo poder, más allá de las regiones controladas por la Capital, era meramente simbólico” (López Cámara, 1973:5).

El medio siglo que sucede a la emancipación de los españoles fue un período de anarquía, en razón no únicamente de las pugnas entre las nacientes facciones que no lograban encontrar puntos de avenencia; el desacuerdo entre esas facciones que luego se constituyen como los partidos liberal y conservador, hacía imposible formar un gobierno viable que estableciera formas políticas e instituciones administrativas para restaurar la economía. Hay que considerar también que, de la revolución de independencia emergen dos grandes fuerzas: el ejército, al que un crónico estado de guerra civil robustece, y el clero, el cual durante la primera mitad del siglo XIX conserva sus bienes y se vuelve una fuerza política de primer orden. Ambos son *cuerpos*, es decir, grupos privilegiados que gozan de fuero y a pesar del establecimiento del régimen republicano en 1824, están al margen de la vida política institucional por estar sometidos a las reglas de sus corporaciones.

En ese contexto de crisis, México quedó en una posición debilitada e inerme ante las potencias extranjeras, padeciendo la mutilación de dos tercios del territorio por los Estados Unidos en 1848. Posteriormente a este doloroso hecho, la situación política del país se agravó al confrontarse agudamente las posturas de los liberales y los conservadores pues asumían diferentes proyectos ideológicos, concepciones opuestas acerca del Estado y representaban diferentes intereses grupales y particulares. Así por ejemplo, los conservadores, estrechamente identificados con las tradiciones criollas de los grandes propietarios de minas y tierras y de las autoridades eclesiásticas, se impacientaban con el establecimiento de la República Federal de 1824 y buscaban la monarquía para remediar los males del país. Deseaban mantener las jerarquías y los privilegios, especialmente los de la Iglesia, que era dueña de la mayor parte de la riqueza de México, en tierras y propiedades urbanas. Los liberales, por su parte, llevaban adelante un programa con base en el Iluminismo, que contemplaba una reestructuración del Estado, la sociedad y la economía, guiado por principios de individualismo e igualdad ante la ley. Los liberales buscaban abolir los privilegios especiales de la Iglesia, cuyo poder sobre tierras y capitales deseaban destruir con objeto de repartir esas fuentes de producción entre individuos más

emprendedores y agresivos. Querían también resquebrajar el poder ideológico de la Iglesia promoviendo una educación laica y científica.

Lucas Alamán como ministro del gobierno conservador, había presentado en 1830 un plan para el desarrollo de México que no logró implementar, quedándose en medidas aisladas pero que mostraban por el lado conservador, una conciencia lúcida de las soluciones que el país requería en ese momento histórico. De lo poco que pudo hacer en su paso por el gobierno, fue elevar las tarifas para proteger a la incipiente industria textil y para ayudar a los industriales con préstamos, creó un banco nacional con el que se esperaba financiar recurriendo a los ingresos provenientes de las exportaciones de plata.

Esa pretensión de Alamán, de utilizar al Estado para promover el crecimiento económico resultaba más lógico que la confianza doctrinaria de los liberales en el comercio libre. Empero, muchos de los compañeros de causa de Alamán soñaban con preservar o revivir tradiciones e instituciones anteriores. El medio político de Alamán, en el que se incluía el alto clero, no era tan progresista como él mismo. Si bien la causa conservadora favorecía un gobierno centralizado, sin embargo concitaba la oposición de terratenientes, de importantes figuras políticas y de los comerciantes de las zonas norte y costeras de México, que preferían las libertades prometidas por el federalismo defendido por los liberales.

Sin embargo, la solución al problema de México en esos momentos históricos, parecía estar más allá tanto del liberalismo como del conservadurismo. Cuando el liberalismo fue una propuesta de organización federalista y no respondió a intereses localistas, fue una ideología revolucionaria y progresista, pero también divorciada de la realidad, sin raigambre en algún grupo o clase social real y sus propuestas resultaban utópicas. Del mismo modo, los conservadores, que se distinguieron por sus proyectos de Estado centralizado, jamás pudieron hablar a nombre de verdaderas clases sociales; siempre lo hicieron a nombre de intereses parciales, a menudo los más reaccionarios, y por lo mismo, resultaban igualmente utópicos e

impracticables. Y es que no se podía discutir acerca del mejor Estado en condiciones en que no existía Estado ninguno, -a pesar de la forma jurídico-política establecida con el Estado Federal de 1824-; lo que prevalecía eran simples poderes de hecho, representando intereses que no tenían nada de nacionales y ni siquiera de clase, condición sin la cual, no es posible la existencia de un verdadero Estado. Sobre esta cuestión dice Córdova:

“Las ideas siempre han constituido un poderoso factor de la realidad social, pero para que lo sean, en el mundo moderno, capitalista, han de sobrepasar los límites de la comunidad aislada y expresar su mensaje a las comunidades nacionales, o bien, deben ser capaces, por lo menos la conciencia y la acción de los grupos o clases con vocación nacional a ejercer el poder” (1977:40).

En las primeras décadas del siglo XIX, luego de la consumación de la Independencia, liberales y conservadores querían hablar a una comunidad nacional que de hecho no existía, por ello sus proyectos fracasaron, aunque para 1854, algunos de sus componentes se retomaron para la constitución del Estado nacional. Como ejemplo de lo anterior, los personajes que empezaron a forjar el andamiaje institucional del Estado oligárquico eran políticos liberales criollos y mestizos que provenían de diversos estados y contaban con experiencia en los gobiernos locales, como Benito Juárez que había sido gobernador de Oaxaca y Melchor Ocampo, gobernador de Michoacán. Los nuevos liberales al ocupar el poder por la fuerza de las armas en 1854, inauguraron un programa de reformas que atacaba los poderes de la Iglesia, la oligarquía terrateniente y el ejército.

Encabezaba la agenda de la reforma liberal un programa para sujetar a esos poderes y al país bajo un mismo código legal. La Ley Juárez, promulgada en noviembre de 1855, reformó el sistema judicial aboliendo las cortes especiales y los privilegios de los militares y del clero subordinándolos a las autoridades civiles. De mayor consecuencia fue la Ley Lerdo de 1856, que despojaba de sus bienes a la Iglesia. En la guerra civil contra los conservadores desde 1856 a 1859, esos bienes fueron adquiridos por extranjeros naturalizados, políticos liberales, líderes militares y potentados de provincia, que proveyeron el soporte social para la causa liberal. En su

lucha contra los conservadores, los liberales amalgamaron ejércitos provisionales de las distintas regiones para formar los cimientos de un nuevo ejército nacional. Un liderazgo civil fuerte, tipificado por la política de Juárez, contribuyó también a la victoria final sobre los conservadores en 1867. De este modo, el Estado surgido de la revolución de la Reforma, se caracterizó por contener una unidad de contradicción entre sus componentes liberales y oligárquicos.

El modelo ideal, concebido por los liberales, era el de una sociedad en la que el individuo encarnaría el principio rector mientras que el Estado se limitaría a garantizar y promover los intereses de los particulares. La Iglesia y el Estado deberían separarse y este último adoptaría la forma federal de gobierno.

La soberanía de los Estados debería ser celosamente respetada y la división de poderes –ejecutivo, legislativo, judicial- se encargaría de mantener contrapesos dentro de la administración. El libre cambio, en lo interno y en lo externo, sería implantado y ciertas formas de autoridad como la de la Iglesia y la de las comunidades indias serían disueltas, para dar lugar a la mediana propiedad familiar que funcionaría como empresa mercantil. Además, las diferentes modalidades de trabajo obligatorio, gratuito o forzado deberían desaparecer y ser sustituidas por una fuerza de trabajo que operara dentro de un mercado competitivo completo (Leal, 1985:65-66).

Sin embargo, las medidas que los liberales adoptaron una vez en el poder, se distanciaron notablemente de su modelo teórico. Tanto los gobiernos de Juárez y Lerdo como posteriormente el de Díaz, se caracterizaron por la instauración de un Estado centralizado y por la concentración de atribuciones en manos del titular del Poder Ejecutivo Federal. Así, las cámaras legislativas no pudieron funcionar con independencia y el poder judicial se encontraba impotente; con respecto a las entidades federativas, fueron perdiendo sus facultades y el sufragio popular quedó mutilado. La doctrina del libre cambio hubo de ajustarse a las exigencias de un sistema tributario que obtenía la mayor parte de sus ingresos de los impuestos

aduanales, a las condiciones establecidas por la depreciación de la plata que creaban un proteccionismo de facto y a las alcabalas impuestas por los estados y los municipios. La expectativa de potenciar la economía nacional por la disolución de las corporaciones eclesiásticas e indias no dio lugar a la mediana agricultura comercial, sino a la expansión de las grandes haciendas, y la prohibición por ley del trabajo compulsivo se tradujo en un fortalecimiento disfrazado de los sistemas de trabajo coercitivo (Leal, 1985:66).

Es preciso mencionar que al restaurarse la República en 1867 quienes se encargan de la vigencia de las leyes de Reforma y de los principios de la Constitución de 1857 elaborada por ellos, son los liberales de la segunda generación, provenientes de las capas medias ilustradas de la sociedad mexicana; su triunfo es posible gracias a las alianzas que habían concertado con una gama de grupos, particularmente agrarios. Derrotaron a la Iglesia y a sus simpatizantes, dismantelaron al ejército bandolero para reformarlo bajo nuevas bases, lograron la expulsión de los invasores franceses y acabaron con las pretensiones del segundo imperio mexicano, pero transigieron con los grandes terratenientes no vinculados al alto clero.

Con la alianza, empieza a conformarse ese grupo como una clase social; era un grupo oligárquico que había encontrado correspondencia con otros grupos en la sociedad mexicana. Juan Felipe Leal (1985:67) hace notar que Justo Sierra llama a este grupo, *burguesía*; pero también Leal corrige a Sierra, al decir que si bien es una *burguesía*, no es como la burguesía europea de su tiempo que se fundaba en la industria, sino que su fuerza provenía de la tierra, el comercio y la especulación. Esta burguesía en sus orígenes tuvo una etapa combativa a la que correspondió una ideología de lucha: el liberalismo. Empero, al constituirse como grupo de intereses en la sociedad mexicana y tomar el control del poder, entonces truecan esa ideología por otra que contribuya a poner orden en la sociedad. Así, logrado el poder, era menester afianzarlo y para ello se requería una ideología de orden. Esta ideología no fue necesario crearla, bastó con adaptar una a las circunstancias mexicanas.

Esa ideología no era otra más que la filosofía positivista expuesta por Augusto Comte y en la que se habían formado algunos de nuestros intelectuales como Gabino Barreda. De esta manera, una vez que el partido de la Reforma (los liberales) hubo alcanzado el poder, era necesario establecer el orden, pero un orden permanente que tuviese su raíz más honda en la mente de los mexicanos. Acceder a esta meta requería que

“Las burguesías, en que forzosamente se recluta la dirección política y social del país, por la estructura misma de la sociedad moderna, necesitaban realmente de una educación preparadora del porvenir. Gabino Barreda fue el hombre encargado por Juárez de preparar a la entonces joven burguesía mexicana para dirigir los destinos de la Nación. El instrumento ideológico del que se sirvió el maestro mexicano fue el positivismo. En él encontró Barreda los elementos conceptuales que justificasen una determinada realidad política y social, la que establecería la burguesía mexicana (Zea, 1975:46).”

La responsabilidad educadora que hace el Presidente de la República Benito Juárez a Gabino Barreda, es producto de la intuición que Juárez tenía como hombre de Estado respecto de la doctrina positiva, al concebirla como el instrumento que necesitaba para cimentar la obra de la revolución reformista. En la reforma educativa propuesta por Barreda vio Juárez el instrumento que era menester para terminar con la era de desorden y la anarquía en que había caído la Nación mexicana (Zea, 1975:46ss).

Las implicaciones de la filosofía positiva en la configuración de las directrices educativas estatales las explicamos enseguida; por de pronto requerimos completar esta visión del contexto en el que se levantan los cimientos del Estado autoritario en México.

A este fin, hay que señalar que en 1872 luego de la muerte de Juárez, de acuerdo a las leyes de la época asumió la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada; sin embargo, antes de que éste terminara la suplencia en el cargo, en 1876, Porfirio Díaz se levantó en armas, tomó el poder y en los siguientes treinta años

instauró una dictadura al establecer las condiciones para conformar las estructuras autoritarias del régimen político.

Entre las estrategias seguidas para generar esas estructuras estuvieron el control que Díaz ejerció sobre el ejército, convirtiéndolo en brazo semiprofesional del Estado. Como tal, el ejército desempeñó un papel importante para establecer y mantener el orden social. Por otra parte, a pesar de que Díaz gobernó con la Constitución de 1857, logró dominar toda la política del país y casi no dejó ningún poder a los gobernadores y a las autoridades locales (Vázquez de Knauth, 1975^a:190). Para asegurar su control sobre las regiones permanentemente centrífugas y pasando sobre un Congreso ocupado en luchas de facciones, se basó en ciertas cláusulas constitucionales que concedían a la Suprema Corte el derecho a intervenir en elecciones estatales en disputa, y en otras cláusulas que otorgaban facultad de voto solamente a determinados burócratas a quienes el Presidente podía designar. Como una consecuencia de esta práctica, los inicios de federalismo efectivo y de gobierno electivo cedieron el paso al centralismo. En cuanto a la visión liberal de un desarrollo económico autónomo, Díaz optó por una política generosa para las inversiones de Estados Unidos. Ante la propuesta norteamericana de construir un ferrocarril desde la frontera norte al México central, Díaz la aceptó, estableciendo así las bases para la penetración estadounidense en gran escala (Leal, 1985:86-87).

Para el gobierno de Porfirio Díaz, las inversiones extranjeras creaban oportunidades para conseguir la colaboración de las élites locales, empero, lo que en rigor se estaba configurando era el desarrollo de una economía dependiente, neo colonial, dominada por intereses extranjeros y basada principalmente en industrias de exportación de productos primarios. Esto ocurría en momentos en que los Estados Unidos y Europa habían alcanzado etapas en su desarrollo en que necesitaban importar minerales específicos, comestibles y productos agrícolas y además tenían capacidad para hacerlo. México aparecía como particularmente vulnerable a su dominio, ya que cincuenta años de anarquía lo habían dejado sin una base

económica nacional, ni una clase capitalista bien desarrollada. Por el contrario, esta clase llegó a desarrollarse como consecuencia de las oportunidades y directivas brindadas por los extranjeros y por eso se tornó en gran medida dependiente de ellos en cuanto a capital, técnica, mercados y también en ideologías y estilos de vida. Este fenómeno denominado neocolonialismo, debe ligarse hasta cierto punto con el papel desempeñado en el gobierno porfiriano por los positivistas¹⁶², los que apoyaban la dictadura como fuente de orden y progreso y que fueron los arquitectos del Estado de Díaz; sus sistematizadores económicos y sociales.

El Estado administrado por los positivistas, creó las condiciones para la acumulación de capital, pero más específicamente las estructuras bancaria, fiscal y financiera que facilitarían la penetración extranjera y su asociación con los intereses locales. También crearon el sistema de transporte y el aparato administrativo que permitieron el florecimiento del comercio. Adecuaron la legislación agraria estatal, la que unida a la parcialidad en el sistema judicial, permitió que grandes propietarios y contratistas, extranjeros y nacionales, ocuparan tierras públicas y usurparan zonas pertenecientes a los antiguos pueblos. Entre 1876 y 1910 miles de campesinos mexicanos perdieron sus medios de subsistencia. Este proceso, empero, creó la base en tierras y mano de obra para la expansión en gran escala de la agricultura, la infraestructura, la minería y la industria ligera.

El Estado administraba como instituciones de represión al ejército y a la policía rural, garantizando que un proceso particularmente violento de despojo y explotación como el arriba descrito, pudiera continuar por muchos años, casi sin resistencia de los grupos afectados: campesinos, artesanos y asalariados correspondientes a los

¹⁶² Los personajes a los que aludimos como “positivistas” se ubicaban entre la clase media de los estados y de la capital, que habían pasado por las aulas de los Colegios (localizados en las capitales de los estados) y de la Escuela Nacional Preparatoria (en la ciudad de México) organizada por Gabino Barreda; eran hombres que tenían “el cerebro lleno de ensueños, de ambiciones el corazón y de apetitos el estómago” (Zea, 1975:46). Pertenecían a generaciones instruidas que habían perdido la fe en los principios del cristianismo, poniéndola en otros más terrenales y referidos a las ciencias positivas, con las que pretendían fundamentar un nuevo orden social: el positivo, al que se arribaba después de haber superado el dominio social del clero y la milicia así como la etapa anárquica y de lucha entre liberales y conservadores. El orden positivo debería ser dirigido por ellos en tanto que sabios y científicos para llevar a la sociedad al progreso más alto.

sectores de la agricultura, la minería y la industria (Vázquez de Knauth, 1975^a:187-188 y Speckman Guerra, 2007:192-224).

3.2.2 La trayectoria de la educación en la configuración del Estado Nacional

En las postrimerías de la dominación española en México, ya la educación era una preocupación expresada en el deseo de que para ponerse a la par de los pueblos anglosajones industriales y liberales o de los cultos franceses, había que educar al pueblo. La consideración sobre la educación puede ubicarse en la influencia del movimiento de la Ilustración introducido en América a fines del siglo XVIII. Su concepción racional de la sociedad y el hombre hizo posible pensar en la educación como medio para mejorar la sociedad, consecuencia lógica de la fe en la racionalidad esencial del hombre. Francisco Javier Clavijero¹⁶³, uno de los exponentes de este pensamiento, “al defender a los indios de los ataques de la época, se daba cuenta de que su aparente inferioridad no obedecía más que a la falta de educación” (Vázquez de Knauth, 1975:25).

En los momentos de la Independencia, esa preocupación era urgencia como lo prueban las memorias presentadas por los mexicanos ante las Cortes de Cádiz. Fue el caso de Ramos Arizpe¹⁶⁴ quien en su Memoria “consideraba que la educación es la base de la felicidad general”. A este fin, “uno de los deberes de todo gobierno ilustrado es impartir la educación pública” (Vázquez de Knauth, 1975:26).

¹⁶³Francisco Javier Clavijero (1731-1787) fue un catedrático jesuita que tuvo fama mundial por su obra escrita sobre *Historia antigua de México*, la cual tradujo al italiano. Con la *Historia antigua* se abre un nuevo ciclo dentro de la historiografía practicada en su tiempo en la Nueva España: emplea un sistema moderno, reduciendo sus datos, y con un método exhaustivo agota las múltiples fuentes de información de los siglos anteriores. Clavijero comprendió el problema indígena con la penetración y agudeza que pudiera tener un entendido antropólogo social de nuestros días. Le preocuparon las realidades, los hechos que pudieran servir de base para una planificación racional del futuro de México. Por tanto, se le considera la primera gran figura de la conciencia americana (Cf. Enciclopedia de México, tomo III, SEP, 1987, México, D.F., p. 1572).

¹⁶⁴José Miguel Ramos Arizpe en su calidad de Diputado por Coahuila, México, a las Cortes de Cádiz, presentó a esa asamblea (el 10 de noviembre de 1811) una *Memoria* sobre el estado natural, político y civil de su provincia y las del Nuevo Reyno de León, Nuevo Santander y Texas. Trata en ese documento de la geografía, la producción, el clima, la enseñanza, el sistema de gobierno, la población y el intercambio mercantil; expone sus ideas federalistas y se pronuncia por el municipio libre (Enciclopedia de México, Tomo XII, SEP, 1987:6857).

En la Constitución de Apatzingán, en su artículo 39 se establece: “la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Y en el artículo 117, señala, como atribución del Supremo Congreso, “cuidar con singular esmero la ilustración de los pueblos” (Vázquez de Knauth, 1975:27).

Después de la consumación de la Independencia en 1821 y del ensayo de imperio de Agustín de Iturbide, la preocupación por la educación aparece en el Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, en donde se reconocía la necesidad de que los establecimientos de instrucción estuvieran en consonancia “con el actual sistema político” (Tena Ramírez, 1964:144).

En ese mismo período, los idearios políticos de los bandos liberal y conservador aún no definían con nitidez sus campos y por lo tanto tenían mucho en común. Lucas Alamán, uno de nuestros conservadores más cultos, declaraba que “sin instrucción no hay libertad”. Como creía que la instrucción era “uno de los más poderosos medios de prosperidad”, debía fomentarse y superar la idea de enseñar simplemente a leer y escribir, pues se necesitaba proporcionar “educación moral y política” (Vázquez de Knauth, 1975:29).

3.2.3 La educación desde la fundación de la República Federal en 1824 hasta la restauración de la República en 1867.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la libertad de enseñanza sería mencionada entre las libertades de pensamiento (Art. 53º-, inciso III), pero quedó sólo como potestad del gobierno, a través del Congreso, promover la educación, dejando en las nacientes entidades federativas decidir en esa cuestión (Tena Ramírez, 1964:144ss; Vázquez de Knauth, 1975:26-29). Los congresos estatales estuvieron conscientes de la necesidad de implantar un sistema educativo, aunque en general se siguió la idea de dejar esta función en los ayuntamientos, lo cual fue una de las causas de su escaso desarrollo, al no contar con fondos suficientes para sostenerla. Así por ejemplo, José María Luis Mora proponía al

Congreso del Estado de México desde 1824, que el gobierno organizara la educación para que estuviera en consonancia con el sistema de gobierno. “Nada puede igualar la importancia de la educación”, pensaba Mora, “ya que las ideas que se fijan en la juventud por la educación, hacen una impresión profunda y son absolutamente invariables” (Vázquez de Knauth, 1975:29). Más tarde, en el Programa de los Principios Políticos del Partido del Progreso, Mora desarrollaba su teoría educativa. En él hablaba de la mejora del estado moral de las clases populares, de arrebatar la educación al clero y de la necesidad de inculcar deberes sociales. La escuela –en la visión de Mora- es el instrumento para formar nuevos ciudadanos por medio de la transmisión de ideas específicas, por lo que esa función debía controlarla el Estado (Vázquez de Knauth, 1975: 30).

Al principiar la década de 1830 y en un contexto de luchas políticas de los bandos liberal y conservador, éstos, una vez que se transforman en partidos políticos, expresan en sus proyectos la importancia de la educación para el progreso de México, para lo cual, redactaron planes, promulgaron y derogaron leyes con la esperanza de transformar la realidad con la palabra escrita.

En 1833, con Valentín Gómez Farías como vicepresidente de la República, los liberales realizaron la primera reforma político-institucional después del establecimiento del Estado Federal de 1824¹⁶⁵. Ésta consistió en tres modificaciones legislativas: a) la reforma eclesiástica que subordinaba el clero al gobierno; la secularización de algunos bienes de la Iglesia; la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de votos religiosos y para el pago de diezmos, y la admisión de los principios del Real Patronato que gozaba España para sujetar la Iglesia al Estado; b) la reforma militar que sustituía el ejército por una Guardia Nacional y c) la reforma educativa. Como premisa fundamental de ésta, Gómez Farías retoma el principio de la libertad de enseñanza que ya se había incluido en la Constitución Federal de

¹⁶⁵ Valentín Gómez Farías fue uno de los congresistas que intervinieron activamente en la Constitución de 1824. Para 1833, ocupaba la Vicepresidencia de la República y, por ausencia temporal de Antonio López de Santa Anna, se encontraba en ejercicio del Poder Ejecutivo (Vázquez de Knauth, 1975:30-31).

1824, sancionándola explícitamente en el Decreto para el arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal (Vázquez de Knauth, 1975:30-31).

Esta reforma liberal se inspiraba en el pensamiento de José María Luis Mora, destacándose en él, la idea de que los fracasos de México se debían en gran parte a la incapacidad de los mexicanos para tomar conciencia de la nacionalidad. Hacia este ideal había que aspirar desterrando la concepción de la sociedad apoyada en los viejos intereses de *cuerpo* o grupo social. Y eran los intereses de este cuerpo o grupo social lo que importaba defender. Aún a costa del sacrificio del conjunto de grupos sociales que en su totalidad podrían constituir una sociedad. En México, los *cuerpos predominantes eran los del clero y la milicia*. A los intereses de éstos se sacrificaba todo interés que pudiese trascenderlos. Es *el espíritu de cuerpo* difundido por toda la sociedad el que destruye el espíritu nacional (Castillo, 1968:41)¹⁶⁶. Era ésta una herencia española; en ella se habían educado por siglos los mexicanos, observando cómo las corporaciones creadas acumulaban privilegios. Y era en función de esos privilegios que los mexicanos actuaban. Para ellos carecía de valor cualquier otra entidad que fuese más allá de los mismos. Con esta mentalidad, iba a ser imposible que México se adscribiese al campo de las nacientes nacionalidades con sus instituciones democráticas y liberales, porque lo impedirían esos hábitos y costumbres heredados. De aquí la necesidad de liberarse de ese espíritu que inmoviliza a México en el pasado y le impide incorporarse al progreso (Castillo, 1968:41).

De esta forma, el ideal de los liberales mexicanos será la formación de un grupo social capaz de ver más allá de los intereses de determinados *cuerpos*. Un grupo social que, a semejanza de otros países, haga de sus intereses los intereses de la nación¹⁶⁷ encabezando una revolución en la que su objetivo central sea: modernizar a México.

¹⁶⁶ Las cursivas son de (Castillo, 1968:41ss).

¹⁶⁷ La solución que proponen los liberales encabezados por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora es un ejemplo de pertinencia en su propuesta pero inaplicable por su desvinculación de la realidad económica y política del país.

Lo anterior vendría a significar, que los nacionales, dotados de un instrumental ideológico, les permitiría por un lado, el establecimiento de instituciones políticas liberales y por el otro, de un instrumental material que permitiese la industrialización (Castillo, 1968:53). Para darle camino a esa revolución se emprenden las siguientes reformas en el campo de la educación:

“Se creó una Dirección General de Instrucción Pública para el distrito y los territorios federales, que daba el control de la educación al Estado, ya que sus funciones eran: nombrar profesores, hacer reglamentos, elegir los libros de texto, etc. La educación se declaró libre y la educación superior quedó organizada en seis establecimientos. Bajo la inspiración de Mora, Gómez Farías daba importancia fundamental a la enseñanza primaria y normal, en la formación de ciudadanos y, por tanto, a pesar de creer en la libertad de enseñanza, la ley del 23 de octubre de 1833, en su capítulo III, señalaba que aquélla tendría que sujetarse a los principios y doctrinas de los libros elementales que se designen por la Dirección” (Vázquez de Knauth, 1975^a:31).

Estas reformas que apenas habían empezado, fueron abolidas por la oposición eclesiástica y conservadora, sin embargo con ellas ya se había delineado el aparato amplio de enseñanza nacional que comenzó a tomar forma después de 1867. La oposición fue acaudillada por el propio presidente Santa Anna; el 31 de julio de 1834 y en nombre del progreso las derogaba. En lugar de la Dirección se nombraba una Junta Provisional que formularía un plan de enseñanza. También se establecieron las Bases Constitucionales (1835) con un gobierno centralista. Este órgano dejaba en manos de las juntas departamentales -especie de congresos locales formados por siete individuos- la iniciativa de leyes relativas a la educación y el establecimiento de las escuelas de primeras letras. Los ayuntamientos estarían a cargo de aquellas escuelas de este tipo (Tena Ramírez, 1964:241-243).

En el gobierno de Santa Anna, hacia 1842, mediante decreto, se declaró a la enseñanza primaria, pública, libre, gratuita y, por primera vez, obligatoria para los niños de entre 5 y 15 años de edad. También estableció la Dirección de Instrucción

Primaria, confiriendo su función a la Compañía Lancasteriana¹⁶⁸ con jurisdicción en todo el país.

En 1843, algunos liberales redactaron un nuevo ensayo educacional para dar impulso a la instrucción pública, uniformarla y hacer efectiva su reforma y progresivos y firmes sus adelantos. “La *Memoria* presentada hacia 1844 (la autoridad de ese momento) subrayó la atención prestada a la instrucción primaria, informando que en 1824 había en el país sólo diez escuelas primarias y para 1844 éstas eran ya 1310 con 59,744 alumnos” (Bolaños, 1981:22 y Vázquez de Knauth, 1975^a:32).

La Dirección de Instrucción Primaria, de cuya función se encargaba la Compañía Lancasteriana en 1842, no dio los resultados esperados, de acuerdo a la Memoria presentada a las cámaras en 1845 por Mariano Riva Palacio, ministro del ramo de la segunda república centralista y presidida ésta por Joaquín de Herrera (Diciembre 6 de 1844-diciembre 30 de 1845). Los pocos resultados de la Compañía, según el ministro-, se debían a su naturaleza filantrópica y a la falta de recursos por lo que recomendaba a los gobernadores se encargaran de vigilar las escuelas (Meneses, 1983:125).

En 1845, el *Diario del gobierno* (periódico de la época), daba cuenta del “estado deplorable” y de la “penuria de fondos” de la instrucción primaria y del “atraso en el pago de los profesores”; pero reconocía que la Compañía trataba de mejorar los métodos y sistemas de enseñanza y por establecer una academia de enseñanza para la carrera de los aspirantes a maestros (Meneses, 1983:134).

¹⁶⁸ La Compañía Lancasteriana era una entidad privada dedicada a la enseñanza; su sostenimiento venía de fondos provistos por adinerados que estaban condolidos por el estado lamentable de ignorancia de la niñez. Vázquez de Knauth (1975^a:28) afirma sin ninguna referencia, que la Compañía fue fundada en México el 22 de febrero de 1822 y la cual, con ayudas de los gobiernos regionales y municipales debía fundar en el país escuelas elementales y normales. Su método de enseñanza se denominaba *modo mutuo* y debía su creación a los ingleses Andrés Bell y José Lancaster.

De 1846 a 1847, la crisis política y la intervención norteamericana profundizaron la crisis de la enseñanza y, luego de una breve estabilidad, en los años cincuenta se desató de nuevo la guerra civil en el país.

El gobierno centralista de Santa Anna, con Teodosio Lares como ministro del ramo, expidió un Reglamento General de Estudios en 1854. La dirección suprema de la instrucción pública quedó en manos del presidente de la República, que la ejercería por medio del ministro del ramo, y la dirección inmediata y económica de la instrucción sería ejercida por la Universidad de México, por medio de un consejo y un inspector general (Meneses, 1983:139). Esta medida despertó el rechazo de la opinión pública expresada en una serie de artículos aparecidos en el diario *El siglo XIX*, criticándola como una pretensión de monopolizar los estudios primarios y secundarios, sometiendo los estudios secundarios de los establecimientos privados a la autorización del gobierno. Además se señalaba que era inadmisibles poner la dirección y el gobierno de la instrucción a cargo de la Universidad, tan desprestigiada en su propio campo académico (Meneses, 1983:139).

Las medidas dispuestas por el gobierno prácticamente no entraron en vigor. Al año siguiente fueron derogadas por el presidente interino Martín Carrera, regresándose al *modus operandi* anterior a 1843, en el que la Compañía Lancasteriana era casi la única propagadora de la enseñanza elemental, además de la acción de particulares.

Los conflictos que tuvo que afrontar la nación durante la guerra con Estados Unidos y la tarea fundamental de los gobiernos sucesivos que tuvieron que restaurar el orden después de la pérdida de una gran parte del territorio, llevaron a una nueva etapa crítica a nuestra educación, situación que se mantuvo durante los conflictos que siguieron, iniciados en 1854 con la Revolución de Ayutla y que volvieron a enfrentar a liberales y conservadores. En estas condiciones, y ante la inseguridad del país, poco pudo hacerse respecto al control de la educación por parte del Estado.

3.2.4 Los principios instituyentes de la educación pública

Los liberales que encabezan la Revolución de Ayutla, consideran la instrucción como una poderosa influencia en la moralidad pública y en los ideales sociales; por ello se muestran dispuestos a darle todo el impulso que las necesidades del Estado demandan, empezando por prohibir los monopolios en la enseñanza, puntualizando la restricción en el Estatuto Orgánico Provisional de la República, antecedente normativo de la Constitución de 1857. Sin embargo, en ésta no se incluían medidas específicas para el desarrollo de la escuela pública. Solamente el Artículo 32, dedicado a la elevación del nivel intelectual de los mexicanos, establecía que las leyes debían mejorar las condiciones de los trabajadores mediante la creación de escuelas técnicas. En la Convención elaboradora de la Constitución se debatió sobre el Artículo 18 (posteriormente Artículo 3°-) que declaraba la enseñanza libre, de acuerdo con los principios de libertad individual. El artículo también encargaba al Estado determinar cuáles profesiones requerían título para su ejercicio y los requisitos para su expedición (Meneses, 1983:143).

La libertad de enseñanza era un compromiso sostenido como básico para una tendencia persistente, pero cada vez más debilitada del pensamiento liberal representado en el Congreso mexicano; por contraparte, los liberales en el poder ejecutivo empezaban a hacer a un lado ese tipo de cuestiones en interés de las situaciones que se interponían en la formación del Estado, a saber: la fuerza de la oposición clerical y conservadora, el estancamiento económico cada vez más pronunciado y la creciente deuda exterior, la invasión extranjera y las tendencias centrífugas de las oligarquías regionales, de los ejércitos y del propio partido liberal. En razón a estas circunstancias, la educación pública era considerada como uno de los varios medios para lograr la unificación, el orden y el desarrollo (Vázquez de Knauth, 1975^a:54-56).

No obstante las difíciles circunstancias por las que atravesaba el país, el Presidente Juárez hacia 1861 trazó el esquema estructural para un sistema de enseñanza pública. Confió todos los aspectos de la educación al Ministerio de Justicia e

Instrucción Pública y en la Ley de Instrucción del 15 de abril de 1861 se declaraba la unificación del plan de estudios de instrucción elemental y la creación del mayor número posible de escuelas primarias para que, bajo la dirección del gobierno nacional se pudieran atender las necesidades educativas del pueblo (Bolaños, 1981:22).

Por otra parte, en el marco de un estricto federalismo, desde la Constitución de 1857 ya se venía limitando la jurisdicción educativa del gobierno federal al Distrito y los territorios federales, reservando a los estados la libertad de legislar sobre esta materia y de organizar la instrucción pública como lo juzgasen conveniente.

De acuerdo con esas directrices que acotaban la apertura de las escuelas, éstas se crearían en el Distrito Federal. En cuanto a las escuelas primarias bajo los municipios y aquellas que eran manejadas por sociedades filantrópicas recibirían ayuda federal. Según el decreto del gobierno sobre el arreglo de la instrucción pública para el Distrito y Territorios Federales, toda la instrucción primaria debe quedar bajo un único programa determinado por el gobierno federal y a su inspección (Meneses, 1983:153). También este gobierno pagaría a maestros para que fueran a trabajar a los pequeños pueblos de los estados, donde se carecía de escuelas. La Ley de 1861 proyectó el establecimiento de una escuela normalista.

Con la experiencia de haber sufrido la intervención francesa, los liberales perdieron parte de su fe en la libertad total que habían defendido y aunque en la Constitución seguirían garantizando la libertad de enseñanza, una fracción de liberales desarrolló la convicción de que solamente con un control del Estado sobre la educación se podía arrancar ésta de las manos del clero y difundir ampliamente la enseñanza.

En 1867, con la victoria de los liberales sobre los conservadores, se constituyó una Comisión presidida por Gabino Barreda para discutir las condiciones de una ley de instrucción. Con base en ella se redactaría la Ley Orgánica de Instrucción Pública que estableció la instrucción primaria “gratuita para los pobres y obligatoria en los

términos que expondrá el reglamento”. La ley reglamentaria se publicó el 24 de febrero de 1868 (Vázquez de Knauth, 1975^a:54). Para el 15 de mayo del mismo año, se reforma esa ley, poniendo énfasis en que habría “el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que exijan su población y sus necesidades”. El empeño más importante era tener una instrucción primaria obligatoria. La responsabilidad que el Estado se había empeñado en absorber, hasta entonces había sido atendida por el clero y los particulares. Es de notar que aunque la Ley era para el Distrito y Territorios Federales, causó impacto en todo el país, al grado en que para 1874 ya estaba legalmente establecida en los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Baja California (Vázquez de Knauth, 1975^a:54-56).

José Díaz Covarrubias integrante de la Comisión que elaboró el proyecto que sirvió de base a la Ley que estableció la obligatoriedad de la educación, y que luego sería ministro del Ramo bajo la Presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, daba una explicación de por qué esa obligatoriedad era tan importante para México:

“Entre las clases sociales de inferior posición, pero por poco ilustrados, lejos de ser general y espontáneo el deseo de educar a los hijos, se necesita de alguna coacción y de vigilancia de la sociedad misma. Este hecho, bien comprobado ya, justifica por sí solo, el principio de obligación para adquirir la instrucción primaria. Algunos espíritus puramente teóricos creen ver en el precepto de instrucción primaria obligatoria, un atentado a la libertad individual y a la independencia de los familiares. Nosotros no concebimos un derecho que consista en elegir entre la educación y la ignorancia” (Díaz Covarrubias, 1875:3,4, citado en Vázquez de Knauth, 1975:59).

Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se establecía el laicismo en todo el país mediante el decreto del 10/XII/1874, que en su artículo 4° expresaba:

“La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo será castigada con multa gubernativa de 25 a 200 pesos, y con destitución de los culpables, en caso de reincidencia” (Dublán y Lozano, citados por Vázquez de Knauth, 1975^a:61).

3.2.5 El Estado liberal en su conversión como Estado educador: el montaje de los mecanismos de dominación y las formas de legitimación del Estado a través de la educación: 1867-1910

Este proceso lo revisamos en dos momentos: Uno, al explicitar las pautas ideológico-políticas del Estado liberal que se generan al basar en el positivismo la reforma cultural emprendida por Gabino Barreda, y luego, rescatando la revisión que hace Mary Kay Vaughan (1982:73) del programa de la escuela primaria así como de su organización burocrática implementada en el gobierno de Porfirio Díaz

En la circunstancia mexicana de esos años, el positivismo puede ser definido como la corriente de pensamiento que da nueva forma al liberalismo, una vez que éste triunfa políticamente sobre su adversario conservador y se convierte en dominante.

En términos políticos el positivismo enfatiza la necesidad del orden por encima de los derechos y las libertades y ubicándolo como la precondition del progreso material. La libertad no era ya un punto de llegada sino el resultado del orden más el progreso material. Este tipo de consignas son propias de un grupo que considera que ha logrado establecer su hegemonía política. Por ello, junto con la desaparición del enemigo (los conservadores y su proyecto nacional) también hay que hacer desaparecer las armas de la lucha. Las consignas combativas deben dejar su lugar al orden constructivo.

De la ideología liberal como negación de lo que se le opone, se pasa a la afirmación, a la síntesis que asimila lo opuesto. De esta forma, la posición educativa del Estado asumida en principio como una radical negación, transita hacia un neutralismo que se transformará en “positivismo cultural” (Tenti, 1999:65), en tanto que el papel del Estado se establece mediante una serie de argumentaciones que tienden a legitimar la constitución de un centro de poder unificador y homogeneizador, necesario para transitar por un proceso limitado de integración nacional, el cual, al desenvolverse en el plano económico, requería como pivotes la constitución de un mercado y el desarrollo de las comunicaciones; esto planteaba al grupo dirigente de liberales

mexicanos de la segunda generación -convertidos ahora a la ideología positivista-, una serie de desafíos que debían ser resueltos en su política cultural. Para estas exigencias, la reforma de Barreda le asigna al Estado un papel más activo: ya no le corresponderá simplemente velar por el respeto a la libertad de enseñar y aprender, sino que él mismo deberá constituirse en educador, esto es, en inculcador de una doctrina positiva llevada a las conciencias individuales a través de la educación.

Así pues, la educación que el Estado ha de impulsar, debe tener como finalidad la formación del entendimiento y los sentidos sin empeñarse en mantener dogmas políticos o religiosos, o defender determinada autoridad. El fin de la educación, es “que satisfaga el deseo de hallar la verdad, de encontrar lo que realmente hay y no lo que esperamos hallar. La importancia de tal educación radica en que: Primeramente, lo aprendido en la infancia y la niñez queda profundamente grabado y constituye una influencia casi irresistible. Si los conocimientos de nuestra primera edad son falsos y absurdos, seremos presa de lamentables errores que se instalarán en lo más profundo de nuestras conciencias, determinando con ello todos nuestros actos” (Tenti, 1999:65). De este modo, en la óptica positivista de Barreda, desde el Estado ha de realizarse una reforma moral e intelectual para impactar en las conciencias individuales, ya que “no sólo se gobierna con las leyes; que las conductas obedecen no sólo a dictados externos o a la amenaza de castigos (Tenti, 1999:65).

En segundo lugar, para corregir nuestra conducta y mantenerla uniforme a la de los demás, hay que tomar en cuenta que tal situación no depende de expedir leyes, sino que descansa en un fondo común de verdades compartidas más o menos deliberadamente, pero de modo constante. Y esto sólo es posible si el Estado se instala en las conciencias, removiendo los hábitos tradicionales y reemplazándolos por ese fondo común de verdades que, por ser científicas podían ser aceptadas por todo el mundo (Zea, 1975:124-125). Esto llevaría al Estado a asumir una responsabilidad activa en este proceso, por lo que era necesario constituir ese fondo común de verdades a través de la educación, de modo que el Estado debe asegurar que la educación sea homogénea y completa con el fin de que permita saber para

prever, prever para actuar y se logre la conformación del sentido común que todo mexicano debe compartir para constituir una nacionalidad. Desde este momento, el principio de la libertad de enseñanza adquiere una nueva significación. La libertad de enseñanza se concilia con la obligatoriedad de aprender. Dice Barreda: “La circunstancia de que muchas personas del partido liberal creen todavía de buena fe, que la obligación decretada por la ley de adquirir la instrucción primaria, es inconciliable con los principios que profesan...los hacen combatirla” (Zea,1975:127).

De esta forma, la educación –imbuida de positivismo- se constituye en un ingrediente para conservar el poder por los liberales mexicanos al encaminar la formación de las nuevas generaciones bajo nuevas pautas culturales dispuestas por ellos. Y también, que en este momento histórico, al empezar a tomar conciencia clara de la necesidad de imponer su dirección cultural sobre el conjunto de la sociedad mexicana, se inicia el proceso de su consolidación como clase (Córdova, 1977:43; Leal, 1985:67). Para ello se impulsa la reforma de la educación implicando en ella su propia concepción del mundo y constituyéndola como un “fondo común de verdades”, como decía Barreda, o forjándola desde una consolidación del “sentimiento del santo amor a la patria”, como decía Sierra (Vázquez de Knauth, 1975^a:64).

Al extender su hegemonía sobre la sociedad, el grupo dirigente del país, utilizaba la ideología positivista para la integración nacional. Esta última no podía ser sólo física sino que se requería de la integración moral y cultural que acompañara el proceso general de desarrollo del Estado-Nación. Reducir las múltiples diversidades que fragmentaban el alma nacional, frenar las fuerzas anárquicas que dominaban el contexto del país, requería de un poder fuerte y centralizado.

Sin embargo, la necesidad de unificación no era percibida por todos los liberales, además de que aunada a ella, el proceso de centralización encontraba situaciones regionales y locales interesadas en mantener sus esferas autónomas de poder. Empero, el desarrollo de ciertas condiciones objetivas ligadas al proceso de conformación de un mercado nacional harán que la idea de un sistema nacional de educación tome un carácter ineludible, que se expresará por la creciente intervención

del Estado en la educación, pero que se manifiesta desde la promulgación de la Ley de Educación sancionada en 1867, en la que se otorga a la educación elemental impartida por el Estado las tres características que le darán identidad institucional a la educación mexicana: la obligatoriedad, la gratuidad y el laicismo. Estas características serán reiteradas por la legislación posterior en 1874, 1888 y 1891¹⁶⁹.

Del programa escolar implementado en el gobierno de Díaz, rescatamos la visión que desde el régimen se tenía sobre la educación pública y de esa manera revelarnos en qué forma deseaban los autores de la política educativa utilizar la escuela para lograr la modernización económica; pero también de ese programa examinamos el proceso de organización y burocratización en la enseñanza (Kay Vaughan, 1982:76-92) del cual es fundamental su conocimiento para confrontarlo en su evolución hasta nuestros días.

El naciente sistema educativo mexicano tuvo un incipiente desarrollo durante el Porfiriato, teniendo como causa fundamental la relativa escasez financiera en que operaba el Estado, la que, en una perspectiva marxista obedecía a una economía orientada hacia una acumulación primitiva (Kay Vaughan, 1982:72). Del capital así amasado, se absorbían, una parte los inversionistas extranjeros y otra para los gastos militares, del aparato económico y de transporte, por lo que los fondos públicos disponibles para el desarrollo no eran grandes. Así, los gastos prioritarios dentro de la ideología política predominante tenían que ser aquéllos que se juzgaran más necesarios para el proceso de acumulación privada, apareciendo los gastos para el aparato militar, económico y de transporte por sobre los de la educación pública. En ello radica pues un aspecto de la contradicción generada en la primera fase de la conducción estatal de la educación, expresada en el escaso crecimiento del sistema escolar dada la poca expansión que tuvo en el período 1895-1910, aún

¹⁶⁹ El laicismo en la enseñanza se ordena en la ley del 2 de diciembre de 1867 y la obligatoriedad ya se había introducido desde 1842, pero reviste forma de ley hasta 1888; la gratuidad aparece desde 1823 y es ratificada en 1867. La uniformidad (mismos planes de estudio para todos los mexicanos) se incorpora en 1823 y se reitera con la ley de 1891. Cfr. Baranda Joaquín, "Unidad Nacional: Objetivo primordial de la educación", en *Debate Pedagógico durante el Porfiriato*, Antología preparada por Milada Bazant, Ediciones El Caballito-Secretaría de Educación Pública, 1985, pp. 6-30.

con la relevancia que le otorgaban los gobernantes a la escuela. De esta forma, apuntamos como ejemplo- en el período señalado el porcentaje de población que sabía leer y escribir aumentó sólo de un 14.39 % a un 19.74 % (González Navarro en Kay Vaughan, 1982:72).

Otro aspecto de la contradicción que observa Mary Kay Vaughan, estriba en la revisión de los gastos públicos para la educación. De esta forma, en la primera fase de centralización estatal, las asignaciones del gobierno para la educación se restringieron para el Distrito Federal y los territorios federales, dejando a los estados sin asistencia financiera alguna, por lo que

“Esta política impulsó un desarrollo evidentemente disparaje en la educación. En 1878, el 42.86% de los fondos asignados a la educación por el gobierno federal y los estados, fueron gastados por el propio gobierno federal en el Distrito Federal y los territorios de Baja California y Tepic. En 1910, el gobierno central se adjudicaba el 55.84% de la partida de gastos federales y estatales para la educación ya que el crecimiento relativo en los gastos escolares se refiere a una parte mayor de gastos federales frente a los gastos en los estados (71.31% del total de gastos para educación fue únicamente para el distrito y territorios federales en 1878, y 81.07% en 1910)” (Kay Vaughan, 1982:74).

El desbalance en el gasto se observa también al considerar el gasto por habitante en la educación:

“En 1878 el gobierno federal gastó 1.37 pesos por habitante en la capital y los territorios, en tanto que los estados destinaban 9 centavos para el mismo. Al llegar al año de 1910, esta diferencia se había elevado considerablemente: el gobierno federal gastó 6.92 pesos por habitante y los estados destinaban 36 centavos. Este desnivel entre los estados, la capital, y los territorios se reflejó en el número de inscripciones en la escuela primaria y en los índices de alfabetización. En 1907, el Distrito Federal y Baja California ocupaban el primero y tercer lugar respectivamente en el porcentaje de niños en edad escolar inscritos en escuelas (48% y 41% en escuelas públicas) y el primero y segundo en alfabetización (50.21% de la población del Distrito Federal y 38.97 de la población de Baja California aparecían registrados como alfabetizados en 1910)” (Kay Vaughan, 1982:75).

La política educacional del régimen así orientada, no hacía más que promover un desarrollo dispar en la instrucción que se derivaba de un desarrollo desigual en la economía. Así, aquellos estados que percibían rentas en ascenso, que reflejaban una actividad económica creciente, podían permitirse el extender sus sistemas de enseñanza pública más rápidamente que los que obtenían un crecimiento más bajo en sus rentas y en el desarrollo económico (Kay Vaughan, 1982:79).

A pesar de las contradicciones observadas en la política educativa, se llega a la idea de que en ese período la educación pública adquirió legitimidad. Así, Díaz en sus informes al Congreso, se manifestaba orgulloso de los índices de expansión educativa. Para la sociedad, la escuela acrecentaba su aceptación para adquirir la condición ciudadana aunque fuese de papel, es decir, sin derechos a la propiedad o a la posibilidad de tener algún empleo diferente al de obrero o peón. En el medio oficial de los poderes regionales, los gobernadores se congratulaban entre sí por sus contribuciones al crecimiento escolar. A pesar de su escepticismo sobre la posibilidad de educar a las masas, hubo intelectuales y políticos porfiristas que se volvieron no sólo defensores del sistema, sino que ejercieron un control significativo sobre él, como fue el caso de Ramón Corral, un positivista muy cercano a Díaz, quien en el cargo de gobernador de Sonora, combatió a los indios yaquis para controlar su territorio, mientras creaba una gran cantidad de escuelas primarias en todo el estado (Aguilar Camín, 1977:80-92).

3.2.5.1 La configuración del Estado Nacional y el centralismo educativo

El cómo se configura el Estado nacional en la época de Díaz, nos lleva a advertir del modo como se traza el campo de intervención del Estado en la educación y aunque el sistema educativo que emerge permanece en estado embrionario¹⁷⁰, su crecimiento formó parte del proceso de centralización política y de la expansión del control del Estado. La política educativa toma pues una orientación centralizadora en

¹⁷⁰ Con este nombre y en el contexto de la época de su surgimiento, estamos refiriéndonos a la enseñanza primaria, la cual constaba de dos ciclos: el primero se cursaba en las escuelas primarias elementales con los grados uno a cuatro; el segundo se realizaba en las escuelas primarias superiores con los grados cinco y seis. Cfr. Mary Kay Vaughan (1982) Estado, clases sociales y educación en México, Tomo I, pp. 89,90.

el período de 1884-1888 con la meta de uniformar la instrucción primaria en el país bajo la influencia y control del gobierno federal. Esto se observa al revisar el proyecto educativo del régimen cuya definición corre a cargo de Joaquín Baranda, Secretario de Justicia e Instrucción Pública en ese momento histórico:

“Proclamemos la federación de la enseñanza y que un Congreso Pedagógico se reúna cuanto antes para fijar las bases generales de la instrucción primaria. Tiempo es ya de que los esfuerzos aislados se confundan en un solo y unánime esfuerzo, y de que los diversos programas de enseñanza, se sustituyan con un programa general adoptado en toda la República. No será semejante pacto incompatible con la soberanía de los Estados que de una manera espontánea y convencional acepten y contribuyan a formular dichas bases, para evitar que los proyectos aislados y heterogéneos susciten la anarquía en vez de la uniformidad. La Escuela Normal del Distrito aspira a la unificación que es una de las ideas que han presidido a su creación, y hace un llamamiento con ese objeto a los alumnos de los Estados. ¡Que los gobiernos locales secunden las altas miras del presidente de la República; que lo secunden en su esfera de acción los Ayuntamientos, las asociaciones particulares, los individuos, porque no hay que dudarlo: tenemos que hacer de la instrucción un poderoso elemento de la unidad nacional” (Bazant, 1985:17).

Con esa orientación, el Ejecutivo Federal fundó en 1887 la Escuela Normal de Profesores; en 1888 se estableció la Ley de Instrucción Obligatoria; en 1890 el gobierno nacionalizó la Compañía Lancasteriana y convocó a los Congresos Pedagógicos de 1889 y 1890. De estas fechas, es necesario fijar la atención en 1889, puesto que en ese año el gobierno federal lanza la convocatoria al Congreso Nacional de Instrucción Pública con el fin de generalizar el movimiento reformador y de dar unidad a la enseñanza en toda la República. Estos objetivos los expresa Baranda con las siguientes palabras:

(...) “Que los diversos programas de enseñanza, que tanto perjudican a la juventud, se sustituyan con un programa general adoptado en toda la República. Hacer de la instrucción el factor original de la unidad nacional que los constituyentes del 57 estimaban como base de toda prosperidad, y de todo engrandecimiento: he aquí el trabajo principal del Congreso...uniformidad de la enseñanza en sus tres grados: primaria, preparatoria y profesional” (Bazant, 1985:17).

Empero, el Ministro Baranda con sus palabras de apertura al Congreso también subraya la relación que une la educación y el poder cuando categóricamente hace

afirmaciones como las siguientes: “La enseñanza es el elemento principal para dominar a los pueblos” (Baranda en Arnaut, 1998:56). De esta manera, para Baranda “la enseñanza es un ingrediente esencial de todo sistema de dominación, por lo tanto el Estado no es simplemente “libre” de intervenir en esta materia, sino que necesita dirigir el proceso educativo para su propia conservación”. Por esta razón, “el pensamiento de la escuela completamente libre, autónoma...no ha dejado ni dejará de ser una utopía mientras en la sociedad existan intereses opuestos, colectividades antagónicas que quieren rivalizar con el Estado y dominarlo, lo cual fácilmente podrían conseguir a la sombra de esa insostenible soberanía escolar” (Tenti, 1999:70ss).

Baranda tenía clara conciencia de que grupos con intereses antagónicos generan y difunden concepciones del mundo, valores y culturas también antagónicas, impidiendo de esta manera la consolidación de la unidad nacional, y para eso bastaba reconocer el pasado inmediato del país y la presencia todavía apabullante del control ideológico de la Iglesia Católica. Así pues, lo que Baranda propone es que el Estado intervenga en todo el proceso educativo, en especial en la definición del contenido de la enseñanza. Este último deberá coincidir con los valores ideológico-políticos consagrados en la Constitución. Bajo esta directriz, la libertad de enseñar encontrará una limitación, pues ya los particulares no serían libres de inculcar los valores y saberes que consideren adecuados a sus propios intereses. Es el grupo dominante el que está en condiciones de transformar sus propios intereses en intereses generales del pueblo-nación (Arnaut, 1998:56; Tenti, 1999:70).

El seguimiento de la argumentación de Baranda en los Debates del Congreso de Instrucción en 1889 (Bazant, 1985:17-46; Arnaut, 1998:56-61), nos lleva a la observación de que el Ministro no hace más que reclamar el derecho del Estado mexicano por definir el “fondo común de verdades” de que hablaba Barreda y además de erigirlo como contenido legítimo de todo proceso de inculcación, tanto público como privado.

En este orden de ideas, es necesario tener presente que el Estado capitalista moderno se define como un Estado representativo del pueblo-nación, basándose en el concepto de ciudadano libre y liberado de toda dependencia de grupo o cuerpo ajeno al Estado (Tenti, 1999:70). Por ello, para la realidad mexicana de ese momento histórico, una dominación de este tipo no puede basarse en los moldes de las lealtades tradicionales. Es pues necesario “reconstruir la integración, “nacionalizarla”, transfiriendo las lealtades locales y corporativas hacia un ente nacional: el Estado mexicano” (Tenti, 1999:70). Esto requiere tanto de un nuevo sistema de valores como de un nuevo sistema de inculcación, lo cual abre la puerta al gobierno de Porfirio Díaz para pretender instalarse en la época de los modernos regímenes liberales europeos al decidirse a intervenir en el campo educativo.

Empero, en este salto a la modernidad al que pretenden impulsar al Estado los personeros políticos y los intelectuales del régimen de Porfirio Díaz, lo hacen como un proceso de centralización del aparato estatal, enarbolando el lema patriótico de la unidad nacional como una instancia simbólica, pero sin propiciar las condiciones que en el Estado moderno se generan con el acceso más o menos generalizado a la propiedad o a la participación política. Muy por el contrario, el régimen transitó de una etapa civilista hacia la conformación de una dictadura personalista y autoritaria (Speckman Guerra, 2007:193-207).

De esta forma, el Congreso Pedagógico convocado por el Secretario de Instrucción, obedecía a una racionalidad específicamente política: la construcción de la unidad nacional. La obligatoriedad de la enseñanza establecida en 1888, requería de medidas para convertirla en realidad. De ahí que el Ejecutivo Federal convocara a los gobiernos estatales a enviar representantes al Congreso con el fin de unificar criterios sobre la educación, iniciando con ello el proceso de una educación nacional (Meneses, 1983:368-369).

Además de la preocupación por nacionalizar la enseñanza, en el Congreso se expresa la necesidad de extender la educación entre la población rural. Así, educar

al pueblo se constituía en un objetivo político. Por eso la afirmación de Baranda en el sentido de que “el Ejecutivo se ha ocupado de preferencia de la instrucción primaria, que es la instrucción democrática, porque prepara el mayor número de buenos ciudadanos” (Meneses, 1983:376; Tenti, 1999:71).

La directriz educativa es para todo el país y va hacia la homogeneización: se tiende a unificar la legislación, los reglamentos escolares, el contenido y los métodos de enseñanza pues hay que poner la educación al compás del desarrollo material del país; pero esto requiere establecer un sistema de educación obligatorio y laico, que no sólo instruya, sino que forme al ciudadano para ejercer sus derechos y que los prepare para su contribución al progreso material.

Empero, el Congreso de Instrucción pese a su relevancia como instancia de discusión e interlocución entre los educadores con los representantes de las instancias gubernamentales sobre las cuestiones educativas, no resuelve las contradicciones derivadas de la homogeneización que pretende imponer el régimen expresadas a través de las posturas de Baranda, y las posiciones encontradas que sobre la libertad y la obligatoriedad cruzan al grupo liberal en el Congreso de la República y las diferentes concepciones pedagógicas que sostienen los educadores ante la filosofía educativa positivista.

Aún con esas contradicciones de fondo, lo que se perfila bajo la meta de unidad nacional es una centralización administrativa para conducir el sistema educativo, como ocurrió a partir de 1896 en que la legislación educacional a cargo del Congreso de la República, cesó en esa tarea para pasar a ser introducida por decreto ejecutivo. De esta forma, a partir de esa fecha, por decreto, todas las escuelas municipales en el Distrito Federal y los territorios pasaron al gobierno federal con el propósito de dar a la educación primaria pública una dirección única (Kay Vaughan, 1982:109).

3.2.5.2 Centralismo político y organización burocrática de la enseñanza

El período que va de 1888 a 1910 se caracteriza por la implementación de medidas que van uniformando y centralizando la instrucción primaria hasta constituirse en una de las bases para darle continuidad al embrión del sistema educativo creado en el gobierno de Porfirio Díaz y que se levanta con una más amplia proyección desde el Estado post revolucionario a partir de 1921. Ese sistema de enseñanza forma parte pues del proceso de centralización política y de la expansión del control del Estado que arranca bajo el gobierno de Porfirio Díaz y continúa luego con los gobiernos emanados del movimiento revolucionario, principalmente a partir del gobierno de Álvaro Obregón¹⁷¹.

En términos generales el proceso de centralización de la enseñanza implicaba la absorción de las funciones gubernamentales de los municipios por los gobiernos estatales y un control informal sobre éstos por parte del gobierno central. En el nivel del Estado, este proceso de burocratización se instrumentaba en la administración central de escuelas y la creación de un servicio civil incipiente formado por maestros, inspectores y otros funcionarios.

El proceso de burocratización y de centralización avanzó más pronto en la capital y en los territorios federales. En ese plano, se estableció por la Ley de Educación Primaria de 1888, que las autoridades municipales continuarían administrando y financiando las escuelas primarias con ayuda de los subsidios federales. Las municipalidades mantendrían el derecho de contratar y despedir maestros de acuerdo con una cláusula que requería que éstos tuvieran título. El gobierno federal

¹⁷¹ Pudiera parecer paradójica esta afirmación al advertir en los estudios sobre la educación durante la Revolución mexicana (citados por Mary Kay Vaughan, 1982:7-13), la consideración de que ésta se constituyó en una gran cruzada por la educación popular y que en su ímpetu modernizador desapareció las escuelas creadas por el Porfiriato. En rigor y apoyándonos en esa autora, la seguimos en su postura respecto a tomar como objeto de estudio la educación como área de actividad del Estado y con ello conformar un esquema de análisis que permita comprender la relación que existe entre el crecimiento del Estado mexicano, el crecimiento capitalista en forma dependiente y el desarrollo del aparato educacional. De esta forma puede establecerse la afirmación de que hay una continuidad profunda -entre el período pre-revolucionario, es decir durante el gobierno de Díaz y el post-revolucionario, que se corresponde con el gobierno de Álvaro Obregón- en la política educacional, en el contenido programático y en la estructura y el personal burocrático.

podía inspeccionar las escuelas municipales para asegurarse de que cumplieran con los métodos, procedimientos y contenido programático que establecía la ley.

La ley reglamentaria de instrucción pública de 1891 para el Distrito Federal y los territorios federales, creó Consejos de Vigilancia en cada demarcación mayor de la capital y en las municipalidades de los territorios. Estos Consejos de Vigilancia estaban integrados por el inspector de policía y las personas por él designadas en el Distrito Federal, y por el presidente del Consejo Municipal y sus designados en los territorios; y debían encargarse de asegurar la asistencia a la escuela y aplicar multas o prisión a los padres que no acataran las disposiciones. La ley de 1891 creó también el Consejo Superior de Instrucción Primaria, un cuerpo consultivo que debía supervisar la dirección científica de la enseñanza, nombrar comisiones para estudiar el cumplimiento del programa oficial en las escuelas elementales, proponer textos, mejorar los métodos de enseñanza de los maestros y recomendar el despido de algunos de ellos (Kay Vaughan, 1982:108).

En 1896, se ubica un momento significativo para el desarrollo de la administración educativa nacional. Es el año que corre todavía bajo la gestión del ministro de Instrucción y Justicia, Joaquín Baranda y posterior a los dos Congresos de Instrucción. En ese año, por el decreto publicado en mayo de 1896, se nacionalizan las escuelas municipales del Distrito Federal¹⁷² y Territorios Federales. A este fin, el gobierno crea la Dirección General de Instrucción Primaria¹⁷³ unificando bajo su mando a las escuelas municipales de las demarcaciones mencionadas, con la pretensión de que, al pasar a depender del gobierno federal, se conseguiría la homogeneidad y las escuelas contarían con los recursos necesarios.

¹⁷² El Distrito Federal tuvo desde el 18 de noviembre de 1824 por disposición del Congreso de la República la condición de ser sede de los Poderes Federales. En la época de Porfirio Díaz, su territorio estaba dividido en municipalidades, desapareciendo esta organización hacia 1928, con la creación de un Departamento Central a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente de la República (Enciclopedia de México, 1987:2295).

¹⁷³ Esa instancia puede ser considerada como el antecedente más directo de la actual administración educativa federal. Su acción se desenvuelve en forma continuada hasta nuestros días, si se descuentan los años de la Revolución y el período que transcurre desde la disolución del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública decretada por el entonces presidente de la República Venustiano Carranza en 1917 hasta la fundación de la Secretaría de Educación Pública por José Vasconcelos en 1921 durante el gobierno nacional de Álvaro Obregón (Bolaños, 1982:11-40).

La nacionalización de las escuelas municipales se inserta en un proceso de centralización del poder federal en detrimento de los poderes locales y más en el caso de los municipales, aunque en la argumentación para justificarlas se hacen depender de reformas supuestamente benéficas para los municipios¹⁷⁴.

Algunas de las vertientes originales para levantar la organización centralizada del aparato educacional en el país consistieron en las siguientes medidas técnicas: Establecer la instrucción primaria superior, organizándola como enseñanza media, entre la primaria elemental y la preparatoria (Meneses, 1983:655); establecer toda una serie de Reglamentos tendientes a racionalizar la gestión educativa, como lo fueron los contenidos en la Ley de Instrucción Obligatoria (del mismo año de 1896) en la que se establecen las funciones de la nueva Dirección, se fundan las Delegaciones en los Territorios Federales; se constituyen los cuerpos de inspectores pedagógicos, médicos y de labores, señalando con toda precisión las funciones a desempeñar (Meneses, 1983:509). Otros reglamentos se extienden también para la instrucción primaria superior en las escuelas nocturnas. Por último, se reglamenta la vida interna de la institución escolar¹⁷⁵ y se dicta el Reglamento Interior de la Dirección General de Instrucción Primaria¹⁷⁶.

Hace notar Tenti, que el afán racionalizador en esas reglamentaciones se expresa precisamente en estos pasos que se dan hacia la extensión de las normas impersonales, otorgándole a la organización educativa nacional un carácter estable, previsible, ordenado en función de la razón y no de la voluntad de los agentes (1999:87).

¹⁷⁴ La nacionalización de las escuelas municipales obedeció a un programa de reforma del Ministro de Hacienda José I. Limantour en 1896, con el que se pretendía compensar la falta de recursos económicos de los municipios, restringiendo la esfera de sus responsabilidades. De esta manera, en el decreto de nacionalización de las escuelas se afirma que es preciso y conveniente quitar a los Ayuntamientos el cuidado y la atención de las escuelas primarias, con lo cual se logra un doble beneficio: por una parte, se disminuyen las atenciones de los Municipios, absorbiéndolas el gobierno federal, con lo que se logra un equilibrio, y por otra, al pasar las escuelas a depender del gobierno federal, se les da unidad técnica y el sostenimiento económico indispensable (Bolaños, 1982:11; Tenti, 1999:86).

¹⁷⁵ Reglamento Interno para las escuelas nacionales de enseñanza primaria, de diciembre de 1896 (Meneses, 1983:584).

¹⁷⁶ En este último se define la estructura orgánica de la administración escolar, se especifica cada oficina, se enumera el personal que la constituye, sus atribuciones (Tenti, 1999:87).

El proceso de racionalización no terminó con la sanción de las normas, sino que, establecidas las reglamentaciones, era necesario pasar a la construcción de la administración escolar, la cual tomó la forma de centralizada. Para caracterizar ese proceso recuperamos la terminología de la gestión centralizada de la educación; es decir, la racionalización de la gestión en ese momento histórico tenía para sus ejecutores un significado preciso: la uniformización, confluyendo como un sentido de centralización y de reglamentación de toda la actividad, tanto específicamente administrativa como pedagógica, de los agentes de la organización educativa. Ésta

“Tenía mecanismos de control, tanto para el desempeño de las funciones propiamente de gestión como para las funciones específicas de enseñanza. La tarea de administración desde la Dirección General debía asumir entonces esas funciones para uniformarlas, lo cual significaba reducir las diferencias, disolverlas y suprimirlas mediante el dictado de criterios uniformes y por lo tanto, impersonales. Ya ahora no se tomaría en cuenta el interés individual en las labores de la nueva Dirección, sino que dejando de lado ese interés particular, ahora, al abarcar labores más importantes y complejas, se logrará con mayor orden y disciplina en la organización, evitando las injustificadas protestas de quienes desean que sus problemas se resuelvan de inmediato” (Tenti, 1999:87).

Así pues, la organización debía efectuarse con todo el cuidado de un administrador profesional, el cual parte del convencimiento de que existe una relación directamente proporcional entre la importancia y la complejidad de una tarea y la necesidad de orden y disciplina. Éste es pues el sentido de la extensión de las normas y reglamentos: Con las disposiciones escritas se eliminan las situaciones de improvisación y espontaneidad y se las reemplaza por el cálculo y la previsión.

Las reglamentaciones que organizan la educación mexicana en sus inicios como sistema, ya anuncian una forma primaria de planeación, en cuanto a que las normas pretenden controlar las situaciones futuras determinándolas, previendo tanto los problemas como las soluciones.

Estos elementos de la nueva organización sistemática de la educación nacional, puestos en juego al crear la Dirección General de Instrucción Primaria en su edificación normativa, reglamentaria y luego en el levantamiento de la estructura

orgánica de la administración escolar, nos presentan en los orígenes del sistema educativo las características del modelo burocrático y en su devenir de la educación nacional se advierten hasta ahora sus rastros.

De esta forma, en las Reglamentaciones que fundamentan la nueva Dirección General de Instrucción Primaria, se anuncian con sus formulaciones, los basamentos del sistema educativo nacional que empezará a expandirse por todo el país desde 1921, continuando con la lógica de la gestión centralizada del proceso educativo.

La insistencia que ponemos en enunciar esas características, obedece a la necesidad de esclarecer los modos de organización administrativa del Estado, que en su emergencia como un Estado autoritario, se enraíza en la vida cultural y social del país, dándole un carácter perdurable hasta nuestros días. Paradójicamente, las crisis sociales y políticas como la Revolución de 1910 y la crisis de 1929 en los Estados Unidos, si bien configuraron un futuro para el país, dejaron lastres que, en el caso del primer acontecimiento, por una parte, arrasó con el régimen de gobierno porfirista, pero dejó intactos los moldes de organización de la administración del Estado y del aparato de reproducción de la vida cultural a través de la escuela. En el segundo caso, la crisis de 1929 abrió la apertura a la implementación del Welfare State en México, pero también significó el desarrollo del Corporativismo de Estado, larvado desde el triunfo de la Revolución de 1910, con las fuerzas políticas que toman el control del nuevo Estado Mexicano.

De acuerdo a lo que exponemos, las reglamentaciones que se suceden con la aparición de la Dirección General de Instrucción Primaria, apuntan a la pretensión de abarcar todo el abanico de las posibles situaciones problemáticas y sus respectivas soluciones. En una organización reglamentada como lo era la Dirección General de Instrucción Primaria, la decisión del agente se despersonaliza. De esta forma, el sujeto que decide como el sujeto que padece la decisión desaparecen en tanto sujetos concretos, con sus intereses y preocupaciones específicas; es decir, éstas se transforman en situaciones tipificadas. El reglamento representa el interés general,

en tanto y en cuanto es anterior y está por encima de los agentes que componen la organización. No se piense por tanto que toda extensión de la burocratización de una organización, sea su implementación un continuo que no presente resistencias a operar bajo su lógica. Ocurre que hay quienes no se resignan a jugar de acuerdo con ella. Y “no es que efectivamente el reglamento represente el interés general. Simplemente representa, en forma objetivada, esto es, no inmediata, los intereses de ciertas fuerzas sociales. Esto es tan así que, por su propia naturaleza, muchas veces las normas tienen una existencia que va más allá de los grupos y de los intereses de los grupos que la generaron” (Tenti, 1999:89).

La racionalización de la nueva organización educativa nacional se manifiesta también en el afán por clasificar y tipificar en la administración escolar. De esta forma, las escuelas ya no se identificarán por su nombre, sino que se transformarán en un número. De esta forma, los responsables de la Dirección General de Instrucción Pública, al tener la cantidad total de escuelas a administrar y tomando en cuenta su distribución y el medio social en el que estaban, se procedió a reorganizarlas: primero se clasificaron, dando los números impares, desde el 1, a las escuelas para niños, y los guarismos pares, desde el 2, a las escuelas destinadas para niñas, reservando la serie natural de los números romanos, I, II, etc., para las escuelas mixtas. Con estas medidas, se observa que se pasa de un tipo de administración tradicional, particularista, a otro moderno, racional-legal y formal (Tenti, 1999:89).

Con la implementación de estas medidas de administración escolar federal, la unificación de la enseñanza primaria, tantas veces proclamada por Joaquín Baranda, se convierte en una posibilidad real. Es pues, que la organización centralizada de la función educadora, viene a requerir ahora la implementación de la necesaria acción de vigilancia a nivel de cada escuela, es decir, se hace imprescindible la inspección escolar como instrumento administrativo adecuado para cumplir esta función.

Para observar que esas medidas de la inspección escolar se correspondían con las formas de organización moderna, se exigían dos requisitos básicos: título de profesor y experiencia docente.

La unificación pedagógica que se quería concretar con el decreto de creación de la Dirección General de Instrucción Primaria, va a provocar la extensión de los reglamentos y de las normas como se ha hecho ver, pero también viene a desarrollarse toda una serie de controles e inspecciones para verificar su exacto cumplimiento por parte de los agentes ejecutores (Tenti, 1999:90-91).

De esta forma, según las disposiciones de 1896, el Inspector Escolar tiene dos funciones básicas. La primera concierne al cuidado del cumplimiento de las disposiciones legales. Ésta es la función de vigilancia y de control, propia de toda organización jerárquicamente establecida. La segunda, hace del Inspector un orientador pedagógico. Si la primera función es meramente administrativa y tiene que ver con el cumplimiento de normas, la segunda exige del inspector una serie de cualidades y conocimientos que lo hagan apto para aconsejar al maestro y proporcionarle la ayuda necesaria para resolver los problemas específicos de la práctica docente (Tenti, 1999:90-91).

El análisis específico de estas dos funciones, el modo concreto de llevarlas a la práctica, seguramente indicaría la existencia de una diversidad de situaciones donde una de ellas predomina sobre la otra. Y esto fue lo que con el transcurso de tiempo ocurrió en consonancia con la dinámica centralista del sistema de enseñanza-, al imponerse la función administrativa de vigilancia por sobre la función orientadora pedagógica. Así pues, el inspector escolar, obligado a ejercer su práctica sobre una gran cantidad de escuelas, las más de las veces dispersas, se ve en la necesidad de formalizar y estandarizar su práctica.

La dimensión administrativa del Estado educador adquiere su máximo desarrollo entrando el siglo XX con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública en 1905.

Este hecho debe ser interpretado como un indicador del desarrollo de la organización educativa estatal y como un paso adelante en el proceso de centralización de la gestión educativa en todo el país. Recordemos a propósito, que el decreto que nacionaliza las escuelas primarias se refiere a las ubicadas en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; empero, este hecho viene a significar el inicio de una tendencia de absorción de las escuelas primarias que dependían de los municipios hacia los gobiernos de los estados. En segundo lugar, profesores especializados trabajaban en diversos estados de la República en desarrollar sus sistemas de enseñanza primaria y normalista de acuerdo con las directivas federales¹⁷⁷. En tercer lugar, hacia 1900, la mayoría de los estados había promulgado leyes educacionales semejantes a las del Distrito Federal (Kay Vaughan, 1982:110-111).

3.2.5.3 La oposición Estado nacional / poderes locales y su expresión en el naciente sistema educativo

El examen de la política educativa centralizadora durante el régimen de Díaz, nos hace ver que no se desenvolvió sin oposición de diversos actores y desde diversos ámbitos. Algunos se hicieron presentes aún al despuntar el gobierno de Díaz y otros fueron emergiendo de manera contradictoria bajo las condiciones socio-históricas del período. Es importante tomar en cuenta las formas que adopta ese fenómeno incluyendo a los sujetos que lo encarnan, porque en su desencadenamiento se prefiguran los procesos que pondrá en juego el Estado post-revolucionario para su institucionalización así como las implicaciones de ésta para establecer el desarrollo del sistema educativo hasta su conformación con las características que adoptó hacia el fin del siglo XX.

La centralización del gobierno de Díaz se encamina por la necesidad de reformar la educación, proponiendo la unificación de la enseñanza en todo el país bajo el control federal. Esta propuesta la hace Baranda al inaugurar la Escuela Normal en 1887,

¹⁷⁷ Los pedagogos Enrique C. Rébsamen, Enrique Laubscher y sus discípulos después de los Congresos sobre educación de 1889 1890, ya venían trabajando bajo la directriz centralizadora y unificadora de la educación (Mary Kay Vaugh, 1982:110).

cuya definición hemos recogido y en la que se puntualiza la racionalidad política del objetivo centralizador.

Hay una coyuntura favorable que se da al proyecto centralizador en la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados, la cual formuló en 1888 un proyecto de Ley tendiente a centralizar en México la enseñanza. Sin embargo, al promulgarse la Ley de Instrucción Obligatoria, aún cuando ésta sólo tendría jurisdicción en el Distrito y Territorios Federales, su aplicación se suspendió por la protesta de los ayuntamientos (Arnaut, 1998:55). La oposición al intento centralizador llevó al Ministro Joaquín Baranda a descartar la estrategia legislativa y seguir una políticamente más conveniente: generar un consenso a favor de la centralización de la enseñanza mediante la convocatoria a los educadores al Congreso Nacional de Instrucción Pública.

De esta forma, con la Convocatoria al Congreso Nacional, Baranda toma la voz dirigente del grupo de educadores e intelectuales ligados al régimen de Porfirio Díaz, al presentar la idea de la federación de la enseñanza¹⁷⁸, a la que también se le denomina con la expresión “federalizar la educación primaria”; empero, con ella se pretende “equilibrar –u ocultar- las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar o absorber los sistemas educativos locales; y sobre todo se busca doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza” (Arnaut, 1998:56-57).

El congreso convocado por Joaquín Baranda se reúne bajo la presidencia de Justo Sierra, abordando la necesidad de uniformar la instrucción nacional empezando por la enseñanza primaria; sin embargo, las pretensiones se enfrentaron con la resistencia de los delegados asistentes al Congreso, aduciendo la falta de atribuciones de dicho congreso para el caso, argumentando que además era

¹⁷⁸ Las palabras textuales de Joaquín Baranda ya las anotamos en páginas anteriores, recuperándolas de Bazant, (1985:17).

“inconstitucional” porque violaba la autonomía de los estados (Vázquez, 1999:44). Justo Sierra respondió a los detractores de la pretensión unificadora de la enseñanza, que ese no era el caso, porque las resoluciones que allí se tomaran tendrían un mero carácter consultivo. Al final del congreso sólo se logró la declaración de que “es conveniente un sistema nacional de educación popular, bajo los principios ya conquistados para la instrucción primaria, de laica, obligatoria y gratuita (Arnaut, 1998:57ss).

Desde el ámbito referido a los normalistas y el magisterio de educación primaria se genera otro de los polos de tensión hacia la centralización educativa. En el caso del primero, se alude con el término al significado de una práctica formativa de los profesores, que señala a la escuela que los prepara para el ejercicio de la docencia. Así pues, esa práctica se institucionaliza a partir de la fundación de la Escuela Normal de Profesores del Distrito Federal, en 1887, la cual se proyecta como uno de los pilares de la reforma educativa desde el centro, como semillero de maestros y “modelo” para los estados de la República (Arnaut, 1998:62).

El surgimiento del normalismo en tanto que institucionalización del ejercicio profesional del magisterio, guarda relación con la decisión del Estado de transferir a las escuelas normales la facultad, hasta entonces casi exclusivamente municipal, de autorizar el ingreso a la profesión. Con ello, se dio origen a “la formación de un grupo profesional diferenciado (con una formación especializada), con una nueva identidad profesional originada no en el conocimiento de los contenidos y la práctica docente, sino en el *saber técnico* (el saber del *cómo enseñar*)”; (Arnaut, 1996:26), esto es, un grupo que se diferencia así del académico (conocedor de las disciplinas) y de aquél que ejerce la profesión sobre una base meramente empírica.

El desarrollo del normalismo a partir de su institucionalización guarda un itinerario contradictorio con respecto a la política educativa de la época, pues por una parte, contribuye a la centralización de las escuelas municipales en los estados y en el Distrito y los territorios federales, dentro de sus respectivas jurisdicciones; pero por

otra, se opone a la centralización impulsada por el gobierno federal para todo el país. Así por ejemplo, los profesores, directivos y egresados de las escuelas normales, revisan críticamente el funcionamiento de las escuelas municipales, enfatizando la incapacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos para dirigir la educación, y alientan a los gobiernos estatales a intervenir en la organización y dirección de las mismas escuelas. Para esto, los normalistas se encargan de dirigir las primeras oficinas estatales de educación que absorben parcial o totalmente el control de las escuelas municipales. En cambio, con respecto a la política del Ejecutivo Federal, los normalistas desde las distintas regiones, se constituyen en obstáculos para la penetración del gobierno central en los sistemas escolares de los estados. Con esta postura se suman a la resistencia de los gobiernos estatales que disponen de una mejor organización para atender las necesidades educativas (Arnaut, 1998:63).

Conforme fue avanzando la centralización técnica y administrativa de la educación primaria, el gobierno federal y los de los estados aumentaron su intervención reguladora frente a los maestros a partir de su facultad de autorizar las licencias o títulos para el ejercicio de la profesión y por haberse convertido en sus principales empleadores (Arnaut, 1996:20-21). Así, el magisterio dejó -en este período de la historia de México- de constituir una profesión libre para convertirse claramente en una profesión de Estado, pero ya no predominantemente municipal, sino estatal. Esto tendría fundamentales repercusiones: primero, los padres “dejan de ser clientes y se convierten en derechohabientes”, entonces, los maestros “dejan de rendirles cuentas a sus clientes para rendírselas a sus superiores en las oficinas escolares y educativas de los distintos niveles de gobierno” (Arnaut, 1996:25), con lo que se propiciaría la pérdida de incidencia de la sociedad en la educación como asunto público.

3.2.6 La creación de la Secretaría de Educación Pública y el nuevo centralismo educativo del Estado: 1917-1982

El autoritarismo en la conducción del sistema educativo y el establecimiento de una burocracia en el sistema prolijada desde el Estado, son fenómenos que tienen un

encadenamiento con una tensión de fuerzas rastreadas desde la constitución del Estado nacional en el último tercio del siglo XIX. Empero, ahora los acotaremos hacia el segundo decenio del siglo XX, ya que en ese momento se genera un aceleramiento en la tensión que venía predominando en la dinámica política del país, esto es: con la fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1921¹⁷⁹, nuevas fuerzas políticas impelen a una mayor centralización, vehiculizándola con un marco legal y con los programas dirigidos por Vasconcelos y cientos de maestros que se abocaron a extender la instrucción bajo el mando central del Ejecutivo Federal.

En este apartado haremos una recapitulación histórica del origen centralizado de la SEP y describiremos cómo ésta va configurando un sistema que en su evolución adquiere varias de las dimensiones a enfrentar por las reformas educacionales emprendidas en el último tercio del siglo XX.

En principio, tres de las medidas que se dictan con esa orientación se suceden una en 1901, otra, en 1902 y la tercera en 1905. En el primer año citado, la renuncia de Joaquín Baranda a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, nos muestra – según el seguimiento histórico de Meneses (1983:339) las dimensiones del sistema educativo mexicano originado bajo el régimen porfirista y ya consolidado al sucederse la dimisión de Baranda, presentando “un sistema educativo (conformado) con sus distintos niveles; párvulos, primaria elemental, primaria superior, preparatoria y las escuelas normales de maestros ”(Meneses, 1983:553-558).

En el mismo orden de ideas, la renuncia de Baranda lleva a nombrar un nuevo Secretario, que recae en Justino Fernández (12-04-1901) (Meneses, 1983:594). Sin embargo, sin que desmerezca la personalidad del nuevo funcionario ni la calidad de su carrera, lo que importa con su desempeño es destacar el primer acto importante de su gestión, el cual fue dividir la Secretaría en dos sendos subsecretarios: “uno que se dedicará exclusivamente al ramo de Instrucción Pública, y otro que se encargará

¹⁷⁹ El Proyecto de Ley para fundar la Secretaría de Educación Pública fue aprobado en el Senado el 3 de marzo de 1921, constituyéndose como dependencia del Poder Ejecutivo Federal y entrando en operación el 27 de julio del mismo año. Cf. Justina Sarabia (Editora) *José Vasconcelos*, Ediciones de Cultura Hispánica, España, 1989, p.23.

de las demás atribuciones que la ley asigna a dicha Secretaría. Estos funcionarios tendrán igual categoría y el ejercicio de decretos en su respectivo ramo, en las faltas del ministro” (Meneses, 1983:595). Como complemento fundamental de esta medida, es de notar que el subsecretario nombrado para administrar el ramo de la Instrucción Pública fue Don Justo Sierra, educador y político que continúa ese proceso de centralización estatal de la educación que hemos venido puntualizando.

La medida del año de 1902, se refiere a la creación del Consejo Superior de Educación Pública, cuyos fines serán: “mantener la armonía y coordinación que deben existir entre las instituciones servidoras del Estado para promover el adelanto de las nuevas generaciones (e) imprimir un impulso esencialmente educativo a todos los elementos encaminados a ese fin” (Meneses, 1983:596).

En la tercera fecha se sucede la creación de la Secretaría de Instrucción Pública con Sierra a la cabeza, con lo que se alienta una mayor importancia social de la educación primaria y la correspondiente responsabilidad del Estado de garantizarla (Arnaut, 1998:61). A este fin, la conducción de Sierra hace avanzar el proceso de organización centralizada de la educación. Ese proceso se ve favorecido en 1908 con la promulgación de una nueva Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales que, en primer lugar, sustituye el concepto de instrucción por el de educación, y en segundo lugar, dota a la educación pública federal con los atributos de nacional, integral, laica, gratuita (Art. 2º) y obligatoria (Art. 15º) (Arnaut, 1998:61ss; Meneses, 1983: 652ss)¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Meneses, recuperando de las obras completas de Sierra y por testimonios de la época, nos presenta el carácter de sus acciones orientadas bajo ese signo: “La obra educativa de Justo Sierra (nos) revela su gran capacidad como político de la educación nacional en la lucha que emprende en el Ministerio de Educación por organizar el sistema nacional de educación en su forma más completa y acabada, con el fin de expandir la educación a todos los sectores sociales” (...) La educación “será nacional, esto es, se propondrá desarrollar en todos los educandos el amor a la patria mexicana y a sus instituciones” (...) Ante la fuerza centrífuga de la heterogeneidad de hábitos, lenguas y necesidades de los habitantes del país, su propuesta era que “la educación debía transformarse en vínculo de cohesión”. Al referirse a la ilustración nacional –nos dice Meneses, citando a Sierra: “Urge acelerarla, considerándola como factor capital en la obra de nuestra unificación, y coordinar sus elementos para dirigirlos hacia fin tan alto” (...) Concluyendo la intervención de Meneses con respecto a este punto, se toma en cuenta que, ante la diversidad natural de un país donde había europeos, criollos, mestizos y aborígenes, era preciso identificar e incrementar los rasgos peculiares de la fisonomía nacional; para esto, hay que “unificar al país por medio de la religión de la patria” (Meneses, 1983:653).

3.2.6.1 El origen centralizado de la Secretaría de Educación Pública y sus repercusiones en la conformación del sistema educativo mexicano

Con el triunfo revolucionario de la fracción constitucionalista se abre un período de gobierno que se denomina preconstitucional y es encabezada por Venustiano Carranza de 1913 a 1917 (Medina, 2002:17). En este gobierno, la educación nacional es enfocada por perspectivas contradictorias. Por una parte, Carranza nombró a Félix V. Palavicini, como Oficial Mayor a cargo de la Secretaría de Instrucción Pública, lo que significaba la muerte de ésta, pues Palavicini consideraba inconstitucional la misma existencia de la Secretaría, al calificarla de anacrónica en un régimen federal. Por otra parte, Carranza inicia el gran debate sobre el carácter de la educación y que converge en el texto del Artículo 3º- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El texto se redacta en los siguientes términos:

“La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria” (Larroyo, 2000:478).

En el Artículo 123 de la misma Constitución Política, se crea además la obligación de toda empresa de sostener escuelas para los hijos de sus trabajadores.

Por cuanto al destino de la Secretaría de Instrucción Pública, finalmente con Carranza se suprime por la Ley del 13 de abril de 1917, quedando a cargo de la Universidad la difusión de la cultura. La Dirección General de Educación Primaria y Normal pasó a depender del gobierno del Distrito Federal (Larroyo: 2000:480).

Con este conjunto de medidas el grueso de la educación primaria va a quedar gravitando sobre los Ayuntamientos, los que, aún con el enaltecimiento del Municipio Libre en la misma Constitución, pero afectado después de un siglo de recortes a sus funciones y bienes, no pudieron hacer frente a la tarea de conducir la educación primaria, provocando el cierre de cientos de escuelas debido a la bancarrota fiscal.

Este resquicio lo va a aprovechar el nuevo gobierno federal que asume el poder en 1920, para empezar a abrigar el propósito de restablecer un Ministerio de Educación con una jurisdicción que abarcara a todo el país (Vázquez, 1999:48).

Una vez que Carranza es desalojado del poder en 1919 (Medina,2002:19), ocupa interinamente la Presidencia Adolfo de la Huerta, nombrando éste, como rector de la Universidad Nacional a José Vasconcelos, quien, desempeñando ese puesto, fue a muchas legislaturas estatales en busca de apoyo para crear la Secretaría de Educación que proponía (Skirius,1978:17). De la Huerta respaldó con tanto entusiasmo los planes de educación, que antes de abandonar la Presidencia dejó un presupuesto de unos dieciocho millones de pesos para la Universidad (Dulles, John W. F., citado en Skirius, 1978:17).

Desde su toma de posesión como rector de la Universidad Nacional, Vasconcelos dejó en claro que su papel como rector no sería conceder borlas de doctor sino construir una nueva secretaría con carácter federal. Álvaro Obregón, ya en la Presidencia de la República, formalizó estas facultades de José Vasconcelos nombrándolo primer Secretario de Educación Pública en octubre de 1921 (Skirius, 1978:17)

Tanto para Álvaro Obregón como para José Vasconcelos era claro que el país necesitaba de la educación y en ambos era común la postura de que para impulsarla se requería hacerlo desde el gobierno central con un ministerio de instrucción en el gobierno federal¹⁸¹.

El 6 de octubre de 1920, Vasconcelos entregó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley correspondiente, acompañado del proyecto de reformas a la Constitución (Latapí y Ulloa, 2000:18-19).

¹⁸¹ La continuidad de la tendencia centralista que emerge con la facción revolucionaria triunfante y que era representada por Álvaro Obregón y su sucesor en la Presidencia de la República Plutarco Elías Calles, obedecía a que ambos al encargarse de la construcción del nuevo Estado, implícitamente actuaban bajo una dinámica autoritaria y centralista, necesaria para su expansión y siguiendo la huella de su predecesor porfiriano (Kay Vaughan, 1982:151-152).

En el proyecto se argumentaba con precisión que éste “era factible y conciliador de los distintos intereses sociales y no atentaba contra la autonomía de las entidades y municipios”, además se insistía en que

“No hay un solo punto en que se vulnere la soberanía de los estados; ni contiene (...) una sola disposición que impida a los estados fundar escuelas y atender con sus fondos propios a las que ya poseen. Lo único que la Federación pretende hacer en los estados (...) es extender su mano protectora, pero no autoritaria (...); esto no impedirá sino auxiliará la acción de los estados (Latapí y Ulloa, 2000:18).

El proyecto de ley para la creación de la Secretaría de Educación Pública, incluía también el diseño de una estructura organizativa basada en tres departamentos: Escolar, de Bibliotecas y de Bellas Artes. Empero, la visión de José Vasconcelos iba más allá de la visión burocrática y de concentración de poder por la administración central que animaba al gobierno revolucionario, como se podía desprender de otros elementos contenidos en el proyecto: en éste se preveía la formación de Consejos de Educación, integrados de forma democrática, en los niveles de localidad (en los mayores de 500 habitantes), distrito, estado y Nación. Estos Consejos serían cuerpos consultivos y de supervisión, pero en pocos años deberían llegar a ser ejecutivos. Se estipulaba que los estados organizarían su sistema escolar procurando que “a la mayor brevedad posible la suprema autoridad en materia de educación en cada estado quede en manos del Consejo de Educación”; en cambio, el Consejo Federal “no tendrá más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de medidas y programas, a fin de orientar la acción de la Secretaría en materia de educación pública”. El proyecto de ley preveía además que:

“Si los consejos comienzan a funcionar de una manera vigorosa y atinada muy pronto llegará el día en que ejecutarán todas las facultades y se habrá logrado entonces independizar la educación pública, poniéndola en manos de los consejos (...) De esta suerte, si se medita cuidadosamente la presente ley, se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano está destinado a reemplazarlo totalmente (...) En el curso de algunos años llegará el momento en que el “Poder Ejecutivo venga a convertirse en un simple recolector de impuestos destinados a la educación; y el Consejo Federal y los consejos subsidiarios en el verdadero poder en materias educativas” (Latapí y Ulloa, 2000:19).

Es de observar que el proyecto de José Vasconcelos para crear la Secretaría de Educación, contemplaba no sólo una visión administrativa, sino que políticamente concebía elementos de las prácticas democráticas para que el proceso educativo fuese envolviéndose de una concepción estatista hacia una de comunidad. Esta concepción política de la educación, que por los elementos presentados encajaba con las ideas del federalismo político en cuanto que procuraba un respeto y acomodo a la autonomía de los estados, no prosperó en la Cámara de Diputados. El texto que finalmente se aprobó, prescribía que el Congreso de la Unión quedaba facultado para “establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones (...) sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar en el mismo ramo” (Latapí y Ulloa, 2000:18-19).

Con la reforma al Artículo 73 de la Constitución en 1921, se crea la Secretaría de Educación Pública, con lo que de ese modo se fijaron constitucionalmente los términos del proceso educativo, dejando de lado la perspectiva de Vasconcelos y asentando por otra parte una tarea en la que el Congreso de la Unión quedaba facultado para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales.

La nueva Secretaría a diferencia de la desaparecida Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tendría jurisdicción nacional y su cometido iba a ser el de auxiliar a las entidades y fundar escuelas en donde no llegaba la acción local o en lugares con alarmante índice de analfabetismo (Monroy, 1975:19).

La tarea de la Secretaría de Educación Pública concebida como la presencia y participación del gobierno federal en el ámbito educativo de los estados recibió el nombre de federalización educativa¹⁸², entendiendo por ella el control central,

¹⁸² Los autores consultados coinciden en citarla así, pero no todos aclaran el sentido que finalmente tuvo el proceso, dado el dictamen legislativo y las necesidades políticas de reafirmación del poder central. Así por ejemplo, Monroy no lo hace; pero Latapí y Ulloa y otros autores como Engracia Loyo y Alberto Arnaut sí lo aclaran con precisión (Monroy, 1975:19; Latapí y Ulloa, 2000:18-19; Arnaut, 1999:63-64 y Loyo, 1999:49-50).

principalmente de la educación primaria impartida por los estados o sostenida con los recursos del gobierno federal y tiene en su desenvolvimiento espacio-temporal dos grandes etapas: una centralizadora que se extiende de 1921 hasta finales de la década de los setenta, y otra descentralizadora, que arranca de la última década citada hasta nuestros días¹⁸³.

La etapa centralizadora tuvo su auge de 1921 a 1940 y fue paralela a la centralización que se realizaba en otros ámbitos de la vida nacional. Pero con la educación, fue una bandera de legitimación de los revolucionarios triunfantes que se abocaron a la creación de un sistema nacional como uno de los objetivos principales de su gobierno.

De esta forma la nueva Secretaría de Educación (SEP), dirigida por José Vasconcelos, estableció como áreas prioritarias la educación rural, la primaria y la vocacional; además, extendió sus actividades a los estados de distintas maneras. En algunos casos, creaba y administraba directamente sus propias escuelas, con el consentimiento de los estados; en otros, lo hacía conjuntamente con representantes de los gobiernos estatales y municipales, y/o el gobierno federal proveía subsidios a los estados para financiar escuelas estatales y federales. También, en los primeros años de la nueva SEP, el gobierno federal concedía préstamos y subsidios a los estados que requerían ayuda para pagar los salarios de los maestros, reparar o completar edificios, comprar equipos, bancos y equipos escolares. Empero, siguiendo esta tendencia, las medidas implementadas desde el gobierno federal, persiguieron cada vez más, de racionalizar y centralizar tanto los gastos como la administración. Así, en cada estado, la SEP tenía un delegado que, en octubre de 1924, se transformaría en director de educación federal con la responsabilidad de dirigir, administrar e inspeccionar las escuelas federales. Para fines de ese año, el Presidente Calles decidió que los fondos federales asignados a la educación en los

¹⁸³ En el capítulo anterior hicimos la discusión teórica sobre la descentralización; por ahora recurrimos a una breve nota sobre lo que se entiende por descentralización educativa a la cual en la política educativa mexicana de los últimos años se le llama federalización y supone la delegación que hace el gobierno federal hacia los estados de la República de las competencias y facultades en materia de la educación básica (SEP, 1992:3).

estados debían ser administrados únicamente por la oficina del representante federal y no dados como subsidio directo a los estados¹⁸⁴. A los pocos años, la SEP buscó un mayor control de esos delegados en los estados, que pasaron a ser directores de todas las escuelas federales. Su responsabilidad hacia la oficina central de la SEP se vio reforzada por una serie de medidas que estipulaban los requerimientos para nombramientos y promociones, que exigían informes mensuales y establecían oficinas permanentes con equipos de secretarios y un cuerpo de inspectores para asegurar el cumplimiento de los planes en las escuelas. Para 1928, la SEP tenía 29 directores federales y 117 inspectores en los estados, responsables de 5930 escuelas, además de la burocracia ampliada que tenía la responsabilidad de la educación en la capital de la república (Kay Vaughan, 1982:247).

En esta visión del funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública es necesario apuntar que, al dejar la SEP, Vasconcelos es sustituido por Manuel Puig Casauranc, quien inició la reorganización de la Secretaría para aumentar su control burocrático y su eficiencia. Esta burocratización surgió como respuesta a la necesidad de hacer economías y fue una expresión del enfoque centralista de Calles, quien sucede a Obregón en el gobierno nacional. Otro aspecto en el mismo sentido, fue la realización del Congreso de Directores de Educación Federal en los Estados. Respondía el Congreso a la urgente necesidad de revisar y reorganizar, en su caso, las funciones de la SEP en las entidades federativas, pues a escasos años de su fundación, su labor en los estados mostraba deficiencias (Meneses, 1986:451-452).

3.2.6.2 La continuidad del centralismo en la educación durante el Maximato: 1929-1934

Posterior al gobierno de Calles, se sucede en la Presidencia de la República, el Lic. Emilio Portes Gil, quien de manera interina es nombrado por el Congreso ante el asesinato de Álvaro Obregón, quien iba a iniciar su segundo mandato en 1928¹⁸⁵. Este hecho produjo una crisis en la transferencia del poder entre los miembros del

¹⁸⁴ Expedientes Presidenciales del Archivo General de la Nación citados por Kay Vaughan (1982:241).

¹⁸⁵ El primer período de gobierno presidencial de Álvaro Obregón fue de 1920 a 1924, sucediéndole el general Plutarco Elías Calles, de 1924 a 1928.

grupo revolucionario, a la que, el líder del grupo o sea Plutarco Elías Calles, respondió formando el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con el que unificó a los grupos de poder militar y civil importantes, bajo la conducción de representantes del Estado civiles. Aunque la creación del Partido significó una mayor consolidación de la autoridad estatal, Calles la utilizó entre 1928 y 1934 como instrumento personal mediante el cual elegía presidentes que podía controlar, convirtiéndose en el *factótum* del poder nacional al autodenominarse Jefe Máximo de la Revolución; de ahí que a ese período de la historia política mexicana se le conozca como El Maximato.

De los tres políticos que ocuparon la Presidencia en el período referido, daremos una breve nota sobre la orientación de la organización educativa.

Uno de los rubros que se siguen proyectando hacia todo el territorio nacional es la educación rural, la cual, después de los avances de la época de Vasconcelos y bajo el régimen de Calles, siguió recibiendo una atención preferente de los gobiernos del Maximato¹⁸⁶; se atendía a la orientación y perfeccionamiento de los maestros como misioneros culturales para todo el país y se introdujo la modalidad de organización de los circuitos rurales, la cual consistía en que la SEP pagaba a un maestro encargado de inspeccionar y dirigir los trabajos de otros que ejercían su labor en los lugares pertenecientes al circuito. Las comunidades de éstos sostenían las escuelas. De la SEP recibían además del maestro central, material escolar, folletos, periódicos, libros, toda labor de información, el auxilio de los directores de educación rural de la SEP, de las misiones culturales y de todos los órganos de la Secretaría.

Para septiembre de 1929, existían 582 circuitos rurales en las diversas entidades federativas con 582 escuelas centrales y 2099 escuelas circundantes. Así, cien mil niños de las comunidades campesinas recibían instrucción gracias al esfuerzo conjunto de las comunidades y el auxilio de la SEP (Meneses, 1986:537).

¹⁸⁶ El gobierno interino de Emilio Portes Gil (1° de Diciembre de 1928 al 5 de Febrero de 1930), el de Pascual Ortiz Rubio (5 de Febrero de 1930 al 4 de Septiembre de 1932) y el de Abelardo Rodríguez (4 de Septiembre de 1932 al 30 de Noviembre de 1934) Cfr. Enciclopedia de México, 1988, tomo X, p. 6075; tomo XI, pp. 6549 y 6550.

Otros actos importantes de estos gobiernos, fueron: la Reglamentación de la Confederación de Padres de Familia, la cual serviría para canalizar la participación de los padres en la promoción del bienestar de los niños en la comunidad y el hogar y poner en íntimo contacto el hogar y la escuela, de suerte que los padres y los maestros pudiesen desarrollar una acción conjunta favorable al niño.

Se promulgó también la ley de la inamovilidad del profesorado dependiente de la SEP y la ley del escalafón del magisterio de las escuelas primarias y jardines de niños de la SEP (Meneses, 1986:540).

3.2.6.3 La dinámica centralista a partir de 1934

Para darnos cuenta de las dimensiones y la continuidad de la dinámica centralista en el sistema educativo mexicano, es necesario atender algunas referencias históricas del contexto a partir del inicio del gobierno del general Cárdenas en 1934, cuando todo parece indicar la vigencia del Maximato en la vida política y social de México. En este sentido, los gobiernos presidenciales controlados por éste, se caracterizaron por un aumento en el deterioro de la política de reformas que fue abandonando su base de mejoramiento de los grupos sociales que le dieron origen a la Revolución de 1910. Así, la organización obrera controlada por el gobierno cayó en el descrédito y surgieron otros grupos militantes más radicalizados. Los campesinos y sus dirigentes, con una capacidad de organización relativamente independiente del gobierno central, se habían incorporado al partido (PNR) ubicándose en el ala radical del mismo. La fuerza de esta ala, dentro del PNR, creció cuando la depresión de 1929 golpeó al país y surgió una movilización popular que invadió tierras, hizo marchas de hambre y huelgas de trabajadores (Kay Vaughan, 1982, t-II: 477-478).

Esta situación llevó al General Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República (1934-1940), quien inició la fase más radical de la Revolución: se llevó a cabo un extenso reparto de tierras; se alentó la militancia obrera y la política exterior se volvió más antiimperialista que lo que había sido en el pasado.

Observando el curso de algunas de sus acciones de gobierno en materia económico-social, no se le puede calificar con la pretensión de que hubiera querido instrumentar la producción colectiva como se había llevado a cabo en la Unión Soviética y de la que estaba impresionado. Más bien en sus convicciones estaba la planeación de un Estado altamente interventor, que promoviera simultáneamente el crecimiento y la justicia; visión que era consecuente con la crisis mundial del capitalismo que había dado lugar a una serie de experimentos con respecto a la intervención estatal.

En consecuencia con sus ideas, Cárdenas promovió la unificación organizada de los trabajadores en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de los campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC) como medio de poder instrumentar las reformas y brindar a esos sectores la fuerza necesaria para negociar con los propietarios. Pero como sus predecesores (los gobernantes del Maximato) las utilizó sólo como organizaciones de control. A este fin, el partido de la revolución es completamente reestructurado para integrar orgánicamente a esos sectores, incluyendo además, a los funcionarios públicos, empleados y militares en la disciplina y los intereses del poder nacional (Ianni, 1977:14).

En conjunto, el gobierno de Cárdenas realiza la integración de los diversos grupos y clases sociales del país en un amplio y eficaz sistema político, sistema en el que se combinan el aparato estatal, el partido de la revolución y el sistema sindical. Bajo este gobierno, el poder estatal aparece y opera como un poder nacional, que se impone a las fuerzas político-económicas locales y regionales.

Empero, no hay que dejar de reconocer tres características del sistema político centralizado que terminaron de estructurarse en el período de gobierno cardenista. En éste, las clases populares fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales. Fue así que el régimen de la Revolución Mexicana se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años. De ahí la

conformación de la característica fundamental del sistema político mexicano que lo distingue hasta nuestros días, al observarse que

“Se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes (...) Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República (...) El régimen emanado de la Revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa de la propiedad privada y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político. En este modelo de desarrollo se ha pasado de una etapa de institucionalización política de los grupos a otra etapa, en la que se propone la industrialización que convive con la promoción continuada de las reformas sociales” (Córdova, 1972:30).

3.2.6.4 El desarrollo de la dimensión organizativa de la educación en el gobierno cardenista: 1934-1940

Con la SEP, el proyecto educativo revolucionario comienza a hacerse realidad. El objetivo que orienta la expansión, consiste en incorporar a las masas populares del campo y de la ciudad al proceso revolucionario. Así pues, es el Estado quien toma la iniciativa para organizar a la sociedad. Desde las campañas de alfabetización que lanza Vasconcelos, hasta el desarrollo posterior de la educación rural, todo el proceso educativo está caracterizado por esta intencionalidad político-social: organizar a los grupos sociales, formándolas de una identidad social y cultural, es decir el cumplimiento de la tarea educadora del Estado, y a la vez al atender a esos grupos, apoyarse en ellos para realizar un nuevo proyecto nacional.

En el cumplimiento de la tarea educadora del Estado, su agencia creada en 1921 y hasta el límite temporal que hemos señalado, crece en complejidad organizacional al desarrollarse cuantitativa y cualitativamente por el desdoblamiento y multiplicación de sus dependencias. Si en 1921 cuenta con tres departamentos (el Escolar, el de Bibliotecas y el de Bellas Artes), en los años siguientes se aumenta la creación de modalidades educativas nuevas o se extienden las ya existentes, con lo que se determina la aparición de nuevas dependencias administrativas para hacer más frondoso el organigrama de la SEP.

Centrándonos en el período presidencial de Lázaro Cárdenas, es menester mencionar que su gobierno se caracterizó por basarse en un plan previo destinado a guiar los programas sociales y económicos¹⁸⁷. Ese plan, a pesar de sus deficiencias desde el punto de vista de las técnicas de planificación económica de la época, sirvió eficazmente para que se aceptara la idea de planificar el desarrollo integral del país (Meneses, 2007:68).

En cuanto al capítulo educativo del Plan Sexenal de Gobierno, la política educacional se dictó como una respuesta a las reivindicaciones de las diversas clases y grupos sociales, los que plantearon desde el partido de la revolución las exigencias de la generalización, la laicización y la democratización de la enseñanza (Ianni, 1977:95). En este sentido, el Plan determinó que:

- 1°- La educación se encauzara a las clases trabajadoras;
- 2°- El Estado controlara estrictamente la enseñanza primaria y
- 3°- La educación socialista suplantara a la laica.

El Plan asignaba amplios recursos para la educación. Éstos no serían inferiores al 15% de los gastos de la federación y, además, aquél disponía que se aumentara proporcionalmente el presupuesto de la forma siguiente: 15% en 1934, 16% en 1935, 17% en 1936, 18% en 1937, 19% en 1938 y 20% en 1939. De esas cifras y según un examen comparativo que hace Meneses del presupuesto educativo y del federal nos indica que sólo en los primeros años se alcanzó el porcentaje propuesto, mientras que en los últimos años disminuyó con respecto al federal (Meneses, 2007:69).

El Plan sugirió una proporción semejante para los estados y señaló la necesidad de coordinar la acción educativa de los ayuntamientos, los gobiernos locales y el gobierno federal para evitar la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos; creó también un Consejo de Educación Rural y dedicó una atención preferente a la educación rural, que debería ampliarse con 1000 escuelas en 1934, y 2000 cada uno de los siguientes años del sexenio hasta 1939, cuando se añadirían

¹⁸⁷ Se le llamó Plan Sexenal del Gobierno del Partido Nacional Revolucionario, citado en Meneses, 2007:68.

3000. Además, el Plan promovió la Escuela Regional Campesina (ERC), institución que combinaba las funciones de las escuelas agrícolas, normales rurales y misiones culturales; se reiteraba la importancia de promover la enseñanza técnica y la enseñanza práctica, recordando también la vigencia de las escuelas “Artículo 123”¹⁸⁸.

También en el gobierno de Cárdenas se comienzan a implantar diversos consejos técnicos en las dependencias de la administración escolar. En 1936 se crea la Dirección General de Educación Urbana y Rural en los Estados y Territorios de la República. En 1936 aparece el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. Se funda el Instituto Politécnico Nacional y se le asigna la función de unificar la enseñanza técnica.

Por último, en apretada síntesis mostramos los puntos referidos a la dimensión organizativa de la educación en el período del Presidente Cárdenas. El primero se resume con la creación de la Dirección General de Educación Urbana y Rural ya mencionada en líneas anteriores, y el segundo sobre el modo de organización, es decir, la federalización. De esta forma, en cuanto a la primera, coordinaba la educación primaria rural e indígena, unificaba y coordinaba los sistemas educativos federales, estatales y municipales y divulgaba el programa de la educación socialista. Del personal directivo, académico y administrativo necesarios para los programas educativos gubernamentales en el período, su número aumentaba cada año: 2000 entre 1935 y 1936; en su conjunto dirigían y supervisaban el sistema. Al personal directivo pertenecían las jefaturas y sub jefaturas; el Consejo Nacional de Educación Primaria y Normal, iniciado en 1934 con el nombre de Cuerpo Técnico de Educación Rural; los inspectores generales, y los directores de educación. Las funciones de estas dependencias consistían en coordinar el sistema educativo: preparar los planes de trabajo de las escuelas rurales; la acción de los maestros rurales; los exámenes a título de suficiencia del personal de servicio no titulado; los proyectos de seguro magisterial, y la inspección de los planteles. Integraban el Consejo los jefes de

¹⁸⁸ El Artículo 123 Constitucional, establecía la obligación de las empresas, fábricas y todo centro laboral, de que sus patrones debían proporcionar el servicio educativo elemental para los hijos de los trabajadores.

departamento, encargados de la educación rural y de la enseñanza agrícola normal rural, los jefes técnicos, los inspectores generales de zona, y cuatro maestros expertos (Meneses, 2007:76).

Los ocho inspectores generales de zona supervisaban el sistema de las escuelas de campo, seleccionaban a los maestros y auxiliaban a los centros de cooperación pedagógica que ofrecían los cursos de capacitación para maestros rurales.

Treinta directores de educación, que representaban a la SEP en los estados, se encargaban del funcionamiento técnico de todas las escuelas rurales federales: orientar y reeducar a los maestros; seleccionar al personal docente; hacer cumplir los artículos 3°- y 123°, y desarrollar campañas en pro de la educación socialista.

Los inspectores o instructores de jefe de zona, por su parte, constituían el personal intermediario entre los maestros y las comunidades campesinas con los organismos directivos. Su labor consistía en promover la educación entre los campesinos e inspeccionar y supervisar las escuelas rurales, coordinar la tarea de los promotores de la educación y procurar el mejoramiento de la comunidad y organización del proletariado –urbano y rural- con los maestros y las autoridades locales. Había 395 inspectores que trabajaban por zonas y tenían a su cargo unas 45 escuelas rurales.

El personal directivo y administrativo interno estaba distribuido en cuatro departamentos: de Escalafón del Magisterio, de Economía Nacional, Agrario y del Trabajo; y tres oficinas generales: Oficina de Administración y Personal, de Acción Social, y de Control Escolar. Las oficinas eran: la administrativa y la de personal, a cuyo cargo estaba distribuir el presupuesto y controlar el personal; el Departamento de Escalafón del Magisterio, y la Oficina General de Acción Social, establecida en 1936, cuyo objeto era “controlar, organizar y dirigir la labor social de las escuelas”, cuidaba especialmente de la educación política de los campesinos, que comprendía la organización cooperativa –escolar y extraescolar-; la orientación del magisterio por cursos de correspondencia y revistas sobre las actividades que debían desarrollar en

cooperación con organismos gremiales de trabajadores, sindicatos, ligas, comités ejidales, cooperativas; formación de centros nocturnos recreativos y culturales para trabajadores, que promovían la lectura de prensa revolucionaria y el estudio de las secciones dedicadas a la acción agraria; pláticas relativas a la lucha de clases, exámenes de fenómenos como las huelgas, el reparto de tierras, etc., y la enseñanza de himnos y poesías revolucionarias. La Oficina de Acción Social, a su vez, se vinculaba con otras dependencias del gobierno, como el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Fomento. Había también oficinas generales de control escolar, de escuelas urbanas y primarias, semiurbanas y fronterizas, de jardines de niños, de escuelas rurales cuya actividad consistía en impartir, en dos o tres turnos, educación primaria elemental hasta el tercero o cuarto grados a niños y adultos de la comunidad. Estas escuelas fueron las de mayor difusión durante el sexenio. En 1936 había 11 078 escuelas rurales. Finalmente las escuelas “Artículo 123”, sostenidas por los patrones para beneficio de los hijos de los trabajadores pasaron a ser controladas por la SEP desde 1933 (Meneses, 2007:76,77).

Estas dependencias mantenían relaciones con el Instituto de Orientación Socialista para elaborar planes y programas de estudio y folletos de divulgación; con el Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural respecto a cursos de capacitación del magisterio, la inspección de centros escolares y la coordinación de escuelas rurales; con el Departamento de Psicopedagogía e Higiene y el de Bellas Artes, sobre los planes de trabajo escolares y extraescolares; con el Departamento de Bibliotecas y, finalmente, con el Departamento de Estadística y el Administrativo que concentraban la información general de todas las dependencias de la SEP.

En cuanto a la federalización de la enseñanza, ya nos hemos referido a ella al señalar que con la fundación de la SEP se persiguió introducir una cierta uniformidad en la educación nacional. Así pues, en tiempos del Secretario de Educación Bassols (1934 y 1939), la SEP concertó convenios con los estados y obtuvo el control de sus sistemas escolares. Para 1939, la SEP tenía ya el control de una tercera parte de los sistemas escolares de las entidades del país. Estas determinaciones ya venían

establecidas en el Plan Sexenal de Gobierno para ser implementadas desde 1934, con el objetivo de coordinar la acción educativa de ayuntamientos, gobiernos estatales y gobierno federal y evitar así los inconvenientes de la disparidad de sueldos, normas y procedimientos. Hacia 1935, la SEP anunció un plan para coordinar los métodos educativos en la Nación. Para 1936, el Presidente Cárdenas resolvió que a partir de 1937 se federalizaría la educación pública en todo el país, sin embargo, la incapacidad del erario público de sostener esos gastos llevó a desistir de la medida, pero de todos modos, la SEP iba a continuar con los estudios encaminados a coordinar la educación en todo el país (Meneses, 2007:209, 210).

3.2.6.5 La expansión del sistema educativo centralizado: 1940-1982

Antes de enunciar las formas en que se presenta y evoluciona la expansión del sistema educativo mexicano desde la década de los Cuarenta hasta principios de los Ochenta, conviene hacer una revisión del legado que deja el período de 1910 a 1940 y luego dar una explicación de cómo de ese período se nutre y sostiene el siguiente desde el que se sustentan las medidas de organización de la educación nacional.

Según Solís (2000:89), en el período de 1910 a 1940, se sientan las bases políticas e institucionales del nuevo Estado mexicano, de tal forma que “el período comprendido entre las dos guerras mundiales, se constituyó en una época de cambios que crearon las condiciones necesarias del proceso de crecimiento sostenido de 1935 hasta principios de los Ochenta”. Al respecto, dice Tenti que

“En ese período se forma la base actual del sistema político al acabarse con el predominio de los caudillos militares y pasando a la era de las instituciones; se organizó en el seno del partido oficial a obreros, campesinos y empleados públicos; se reformó la política de gasto público para orientarla al fomento económico y social; se establecieron los fundamentos del sistema financiero con la fundación del Banco de México y las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos; se dio impulso a la Reforma Agraria, y finalmente, con la expropiación petrolera y la creación de la Comisión Federal de Electricidad se abrió el camino al Estado mexicano para ejercer una soberanía económica que hasta entonces parecía exclusiva del capitalismo privado”(Tenti, 1999:306).

De esa manera, los regímenes de la Revolución Mexicana lograron proporcionar al Estado una mayor capacidad de intervención en la vida económica y una mayor autonomía y fuerza política¹⁸⁹. Empero, además de todo este aparato político y económico, el Estado revolucionario también estructura su aparato militar y su aparato educativo y cultural (Tenti, 1999:306). De ahí que se pueda afirmar que a fines de los treinta se observa la aparición de una estructura consolidada¹⁹⁰ que a los pocos años -ya bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho y sus sucesores- se va desplegando contradictoriamente, dado el carácter de las medidas económicas que implementan para reinsertar al país nuevamente en la ruta de un modelo dependiente de la economía, cifrándolo éste en la industrialización a toda costa¹⁹¹.

Al término del gobierno de Lázaro Cárdenas, la Revolución estaba finalmente consumada en lo económico, lo social y lo político; aunque veinte años después de

¹⁸⁹ Desde mediados de 1936, el Presidente Cárdenas se desembarazó del control de Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución al expulsarlo del país y constituirse en líder único del Partido Nacional Revolucionario. Al amparo de esa posición apoyada por las agrupaciones obreras y campesinas, delineó una nueva política laboral, apresuró la ejecución de la reforma agraria y procedió a efectuar varias nacionalizaciones -ferrocarriles en 1937; petróleo en 1938-; además con las fuerzas sociales que se movilizaron en este proceso, fuertemente influidas por la política de los frentes populares, tan en boga entonces en Europa, llevaron a la reforma del PNR, para reemplazarlo por un nuevo organismo político, que fuera la versión mexicana del frente popular. Así nació el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), segundo partido del Estado, fundado en marzo de 1938 (Leal, 1985:188)

¹⁹⁰ Bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas -nos dice Ianni-, el Estado mexicano presenta las características de una categoría por así decirlo constitutiva de la formación social capitalista emergente en la época. Empero, la peculiaridad del gobierno de Cárdenas resulta del carácter avanzado del poder estatal, en cuanto a sus relaciones con la sociedad civil. El grupo de políticos, técnicos, administradores y militares que asciende al poder con Cárdenas, sabe aprovechar las condiciones relativamente privilegiadas del aparato estatal en el contexto histórico-social de la época. De ahí el carácter innovador, audaz y dinámico de ese gobierno, en cuanto a las relaciones de producción, a las fuerzas productivas, a la integración de grupos y clases sociales, a la expansión del mercado interno, a la reformulación de las relaciones de dependencia y a la acumulación de capital (Ianni, 1977:13).

¹⁹¹ Como lo indicamos en la nota anterior, se destaca del gobierno de Cárdenas que tuvo la capacidad de reformular las relaciones de dependencia con respecto a los países capitalistas desarrollados, principalmente Inglaterra y Estados Unidos, al recuperar para México la riqueza petrolera. Con esta medida, Cárdenas proporcionó a México la base más sólida, desde el punto de vista económico y político, para mantener una cierta autonomía frente a los Estados Unidos. Desde el punto de vista económico, el petróleo nacionalizado constituía una base formidable para acelerar el desarrollo; desde el punto de vista político, permitía crear un interés que reunía a los sectores nacionalistas del país, y aún a las masas, interés que podría siempre y en cualquier momento ser opuesto a la presión exterior. Sin embargo, aún cuando los sucesores de Cárdenas -desde Manuel Ávila Camacho hasta Luis Echeverría- se han visto obligados a respetar la idea de independizarse de los intereses extranjeros, en otros ámbitos de las políticas económicas y culturales han producido, en su implementación, con resultados exiguos para los trabajadores y el propio Estado. Por consiguiente, en vez de lograrse un desarrollo económico y social independiente, se obtuvo un simple crecimiento del ingreso (concentrado en el sector que percibe ganancias) con creciente dependencia externa. En los treinta años posteriores al gobierno de Cárdenas, sólo hemos conseguido aumentos del ingreso que benefician cada vez más a la burguesía nacional y a las empresas extranjeras (Torres Gaytán, 1975:1361-1367).

concluida la lucha armada. Es así que el sistema de dominación que empezó a regir a partir de 1938 supuso una articulación vertical entre el Estado, el partido y las más de las agrupaciones obreras, campesinas y profesionales del país. En efecto, al margen de la organización política formal del Estado –fundada en la democracia representativa- se erigió, en parte legal, en parte extra-legalmente, un sistema paralelo de representación, de naturaleza corporativa¹⁹².

Así, las piezas fundamentales del nuevo modelo de dominación fueron: a) El titular del Poder Ejecutivo Federal, que era, a la vez, la dirección efectiva del partido del Estado, b) El partido del Estado con su doble estructura: la sectorial-corporativa –sectores obrero, campesino, popular y militar- y la ciudadano electoral –constituida por comités del partido sobre una base geográfico-electoral-, c) Las agrupaciones profesionales, convertidas en organismos de orden público, y vinculadas directamente con el Presidente de la República a través de distintas Secretarías del Poder Ejecutivo Federal, en el caso de las patronales; e, indirectamente, esto es, a través del partido del Estado, en el caso de las obreras, campesinas, de servidores públicos y de pequeños empresarios urbanos y rurales, d) Las instituciones electorales, establecidas de conformidad con los patrones de representación ciudadana, por medio de las cuales el partido del Estado se articula con el marco institucional (Leal, 1985:188, 189)¹⁹³.

Ampliando el espectro de análisis del período, podemos decir que lo nuevo es lo que ocurre en el plano del crecimiento económico. En este sentido, las reformas

¹⁹² Siguiendo ahora a Cerroni, el corporativismo denominado también “corporatismo”, se refiere a una tendencia a concebir la política como “política de intereses”, administrada por asociaciones de clase, y por lo mismo la democracia como si fuera marcada, sobre todo, por el conflicto de intereses y por su composición transigente. Se entiende también como una forma de articulación entre las fuerzas sociales y el aparato del Estado que expresa un tipo de dominación con fuentes de legitimidad propias (Cerroni, 2004:63). En el caso mexicano, éste corresponde a la institucionalización de las relaciones políticas por vía autoritaria después de la Revolución, es decir, cuando es el Estado el que fija las reglas institucionales ante la debilidad de los actores sociales y políticos, estimulando la formación de organizaciones sociales a las que se controla por medio de su integración al partido hegemónico (Leal, 1985:188-189).

¹⁹³ El modelo de dominación, definido así por Juan Felipe Leal, sufre una recomposición en los nuevos tiempos de la globalización y de las corrientes socio-económicas mundiales.

estructurales realizadas hasta 1940 constituyen una preparación para una expansión económica de relativamente larga duración¹⁹⁴.

En los últimos años del gobierno cardenista y en los tres lustros siguientes, se mantiene un proceso sostenido de incremento de la producción industrial. A esta etapa, denominada de primera acumulación industrial, el crecimiento de la producción descansa en la utilización de la planta que se había instalado previamente y que mantenía índices considerables de capacidad ociosa.

En esa etapa, aún cuando había inversiones del sector público en proyectos industriales de gran escala, el proceso de acumulación se basó en la creación de empresas medianas y pequeñas y en la conservación de las industrias existentes, en su mayoría de tamaño regular. Por otra parte, el proceso de acumulación se benefició con un régimen salarial favorable al capital. En este período predomina la industria ligera, de consumo directo y más o menos generalizado que no plantea elevadas exigencias de orden tecnológico. Empero, a partir de 1954, el desarrollo desigual de las fuerzas productivas y la consecuente concentración del ingreso, dieron paso a otro patrón de crecimiento. A partir de ese momento se abre un proceso de transición hacia el desarrollo oligopólico. La concentración del ingreso que se sucede, elimina a un buen número de pequeñas y medianas empresas debido a las limitaciones en el mercado de las industrias ligeras. “Se inicia así la era de la producción de bienes durables de consumo cuya demanda descansaría, sobre todo en esos años, en las reducidas capas beneficiadas por la concentración del ingreso resultante del “despegue industrializador” (Tenti, 1999:307).

A principios de los Sesentas, el modelo de desarrollo denominado “estabilizador”¹⁹⁵, permitió –según las justificaciones gubernamentales-, combinar crecimiento con

¹⁹⁴ Cordera, R. y C. Ruiz Durán, Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México, Notas s/f: 16; citado en Tenti, 1999:306.

¹⁹⁵ En el caso mexicano, los instrumentos que se aplican son los siguientes: Sustitución de importaciones y alentar el mercado interno; con ello se buscó evitar las devaluaciones y controlar la balanza de pagos, etc.

estabilidad y la producción se orienta a satisfacer la demanda de los sectores con altos ingresos y se ve alimentada con la creciente acción del capital extranjero.

La exposición, obedece a que queremos destacar que a partir de 1940, el desarrollo económico se convirtió en el objetivo principal de los gobiernos revolucionarios. Empero, el desarrollo económico necesitó de un reajuste en las relaciones políticas que mantenía el Estado con las fuerzas componentes de su alianza en el origen y en las primeras décadas del siglo XX, es decir con los obreros y los campesinos; ahora, el reacomodo en la alianza consistió en favorecer de manera casi exclusiva a los sectores burgueses, dentro del contexto de un ambicioso propósito industrializador (Leal, 1975:88ss).

De acuerdo con Leal (1975:88), sintetizamos las principales características del período y que conformarán el patrón de desarrollo desde el que se plantearán una serie de determinaciones sobre el proceso de expansión cuantitativa y cualitativa del Estado en su responsabilidad educativa. Tales características se presentan,

“En la forma de un rápido crecimiento demográfico y en particular de la población asalariada. El comercio y los servicios urbanos se vuelven el mayor centro de atracción de la fuerza de trabajo. Se elevan la tasa de crecimiento del producto nacional y el nivel de ingreso por habitante. Aumenta la inversión, sobre todo en el sector privado, principalmente a consecuencia del crecimiento de las ciudades, el auge de la construcción y edificación y la expansión de algunas industrias y un número aún mayor de las actividades comerciales. La inversión pública adquiere cada vez más un carácter complementario de la privada y tiende fundamentalmente a crear “economías externas”, a través de una infraestructura de instalaciones y servicios que el capital privado no puede o no quiere atender. Se modifica sensiblemente la orientación de la inversión extranjera, la que se desplaza claramente de las actividades primarias hacia la industria, el comercio y otros servicios. Se avanza en el aprovechamiento de los recursos naturales de mayor valor productivo, tales como el agua, las tierras susceptibles de una adecuada explotación agrícola, los recursos pesqueros y los minerales. Se alteran la estructura del comercio exterior y la balanza de pago: se diversifica la exportación de alimentos y materias primas, se acentúa la importancia de bienes de producción; aumentan las compras de contrabando de artículos de consumo, se mantiene la dependencia respecto a los Estados Unidos y aumenta a un ritmo rápido el endeudamiento con el exterior”.

De ese patrón de desarrollo se plantean determinaciones para la expansión de la responsabilidad educativa del Estado. Así, entre los principales efectos educativos se presentan los siguientes:

“a) El aumento en la fuerza de trabajo en el sector urbano impulsa el desarrollo de la cobertura escolar en los niveles básicos. Las actividades en el sector comercial y de servicios requieren una fuerza de trabajo con un nivel cultural más elevado que el exigido por las actividades rurales tradicionales. Así el desarrollo de la economía urbana trae aparejado un incremento de las tasas de escolarización. Esta última crece en forma diferente según las clases y sectores sociales implicados. La racionalidad económico-social comienza a desplazar la racionalidad política como criterio dominante de la expansión escolar.

b) La producción industrial, en especial cuando se realiza mediante la incorporación de ciertos niveles tecnológicos, requiere de una fuerza de trabajo competente (en términos de habilidades y en términos generales de socialización) y diferenciada. De modo que, junto con el desarrollo cuantitativo, la diversificación cualitativa de la oferta escolar obedece a la pretensión de establecer un mecanismo de adecuación entre la escuela y el mundo del trabajo. Por un lado, la educación comienza a ser percibida como un bien instrumental, o como un medio para mantener o mejorar la posición en la estructura social; por el otro, la oferta escolar tiende a responder a los requerimientos que plantea el desarrollo nacional Leal, 1975:88ss (...).

Por cuanto al plano ideológico, nos dice Tenti que

(...) “El Estado educador enfatiza la inculcación de valores que tienden más a la unificación que a la lucha. El desarrollo nacional se entiende como resultado que requiere del esfuerzo de todos los mexicanos por igual. La cultura escolar tenderá a superar los conflictos y las oposiciones de intereses y de clases. La educación para la unidad nacional se impone sobre la educación para la lucha social (Tenti, 1999:309-310).

El crecimiento de la economía mexicana y de su sector industrial, viene a generar toda una serie de solicitudes al sistema educativo: ahora se le exige con urgencia la tarea de contribuir al desarrollo material de la sociedad, imponiéndose entonces una racionalidad de orden económico que sustituye la racionalidad político-ideológica del período cardenista; la oferta escolar se diversifica, impulsándose las modalidades educativas directamente relacionadas con el mundo de la producción.

Ya finalizando la década de los Sesenta se produce un desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización educativa estatal. Por una parte se incrementa notablemente la cobertura del sistema, hasta alcanzar los límites de la universalización de la enseñanza primaria y la masificación del nivel medio básico¹⁹⁶. La matrícula universitaria se expande en forma acelerada. La escolaridad se extiende a los niños en edad preescolar, los adultos y las minorías étnicas y comunidades marginadas. La tendencia va hacia la escolarización de todos los hombres, durante toda su vida y en todos los aspectos de la vida.

En virtud de la generalización de la escolarización, el aparato educativo crece en sus estructuras y niveles de servicios, pero también se expande cuantitativamente su aparato administrativo así como también se desarrolla en complejidad, al racionalizar sus procesos decisionales internos. De modo que, junto con la aparición de nuevas dependencias y a la jerarquización y desdoblamiento de las ya existentes, se registra el desarrollo del cálculo y la previsión. Así

“El aparato educativo adquiere todas las características de una organización burocrática. La organización se centraliza y jerarquiza. Los agentes se profesionalizan, la previsión y el cálculo acompañan los procesos decisionales que afectan a realidades complejas y en transformación. La discrecionalidad del administrador tiende a ceder su lugar a la reacomodación técnica, o a lo que prescriben las normas y reglamentos, los cuales tienden a cubrir todo el campo de las situaciones posibles. Como resultado de todo este proceso ocurre un crecimiento considerable del grado de autonomía de toda organización educativa nacional. El “círculo vicioso de las burocracias” tiende a dominar en el desarrollo de la organización. Los intereses de los grupos tienden a reflejarse en el desarrollo de las normas y reglamentos impersonales. El aparato pierde así capacidad de adaptación frente a cambios que ocurren en su ambiente. La voluntad política, que constitucionalmente debe gobernar el aparato, se ve frenada por la densa malla de los equilibrios de intereses que debe atravesar para transformarse en realización” (Tenti, 1999:331-332).

¹⁹⁶ Si a principios de 1940 se habían creado alrededor de 14 000 escuelas federales y además decenas de agencias de la misma SEP que extendían su labor por todo el territorio nacional, para 1958, según datos oficiales, había 19, 437 escuelas entre federales y federalizadas. Estas últimas dependían económicamente de los gobiernos locales, pero la dirección técnica estaba a cargo de la SEP. En cuanto al número de maestros de 1955 a 1958 se duplicó, con lo que el sistema escolar no hacía sino responder a una dinámica de urbanización y crecimiento poblacional en el país. De igual manera la SEP fue multiplicando oficinas y dependencias para sustentar burocráticamente los servicios que ofrecía (Loyo, 1999:58).

Avanzando ya hacia el período de gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se hizo uno de los planteamientos más consistentes en la planificación de la educación de manera centralizada. A este fin, se confeccionó un plan que preveía el crecimiento de la población escolar en once años, para lo cual se requería formar y reclutar los maestros necesarios, así como construir los planteles previstos para la población estimada. Esto implicó la creación de un aparato burocrático enorme del que ya se advertían riesgos y perjuicios para su conducción, así como una dificultad para la evaluación del personal docente encargado del servicio educativo.

De esta manera, al establecimiento del pesado mecanismo burocrático centralizado le acompañó la conciencia de sus inconvenientes¹⁹⁷ desde el punto de vista de la eficiencia administrativa y pedagógica: duplicidad de funciones, competencia innecesaria en los servicios, abandono de la educación por varias entidades, programas de enseñanza sin sustento en las realidades locales (Loyo, 1999:59).

A fines del sexenio de 1964-1970, el modelo de desarrollo sostenido hasta ese entonces empezó a mostrar signos de crisis, tanto en los aspectos económico y social como en el político: junto a los graves desequilibrios generados en la distribución del ingreso y ante la creciente ineficiencia de la economía nacional frente al exterior, con todas sus consecuencias, el Estado se enfrentaba a un proceso cada vez más acentuado de deslegitimación, asociado en sus causas inmediatas a la rebelión estudiantil de 1968. Por ello, una nueva política educativa vendría a formularse con el gobierno de Echeverría (1970-1976), concebida como uno de los instrumentos principales que el Estado podría usar para recuperar su hegemonía y sortear mejor los problemas de la crisis (Pescador, 1989:10).

¹⁹⁷ Si bien a mediados de la década de los Cincuenta del siglo pasado las autoridades educativas federales veían con optimismo la expansión centralizada del sistema educativo nacional, esta opinión tiene un cambio, porque empiezan a hacerse visibles algunos de los resultados no buscados y adversos del esquema centralizado del sistema. Así, frente a los inconvenientes derivados de su crecimiento y del fortalecimiento sindical, Jaime Torres Bodet (Secretario de Educación en 1958-1964) da cuenta de ese viraje al observar que (...) “habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas (...) Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores (Arnaut, 1999:69).

Durante el gobierno de Luis Echeverría se postula la educación extensiva, tanto retóricamente como en la práctica; se introducen cambios en los contenidos para hacerlos acordes a un nuevo tipo de desarrollo más compartido y justo. Esto condujo, a su vez, a modificar las nociones de formación de maestros, buscando la viabilidad de las reformas propuestas. Un segundo cambio importante fue el establecer las condiciones para formular una Ley Federal de Educación. De ésta lo que se observó fue que con la nueva legislación el gobierno federal centraliza aún más el diseño de los contenidos culturales así como el proceso educativo¹⁹⁸.

En tercer lugar, se emprende una modernización de la administración pública que incluía al sector educativo, bajo el supuesto de que para avanzar en la reforma educativa emprendida, entonces se requería una reforma administrativa. Con estas estrategias, el gobierno de Echeverría prosiguió la expansión del aparato burocrático siguiendo una lógica de ganar espacios y competencias administrativas en la educación. Desde esa visión, se consideraba también que la Secretaría al acumular funciones y objetivos había ido incorporando organismos existentes y estructurando nuevas dependencias que demandaban planeación y coordinación más adecuadas para evitar la limitada aplicación de éstas y la excesiva centralización administrativa (González Cosío, 1981:415).

Así, para combatir la centralización administrativa, la burocratización y coordinar los múltiples niveles de autoridad y control de la acción educativa, la SEP modificó su estructura orgánica. Se crearon cuatro subsecretarías: Educación Primaria y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; y Planeación Educativa. Además, la Secretaría inició su desconcentración hacia las diferentes regiones del país, con lo que se esperaba liberar a los órganos centrales

¹⁹⁸ Como ejemplo de lo expresado se observa en la Ley Federal de Educación establecida en 1973 (Diario Oficial de la Federación, 29 de Noviembre de 1973), cómo se distribuye la función educativa entre la Federación, estados y municipios, reservándose para el Poder Ejecutivo Federal, las siguientes atribuciones:

“Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y para la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos;

Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria;

Vigilar en todo el país el cumplimiento de la Ley y sus disposiciones reglamentarias” SEP, 1974:70-71).

de muchas funciones rutinarias y que tales órganos quedaran en condiciones de planear, evaluar y coordinar integralmente el sistema educativo.

Esta modernización de la administración educativa que por una parte implicaba una reestructuración de la Secretaría, y por otra, una descentralización, en términos de una regionalización y desconcentración administrativa, no lograron sus metas, esto es, mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sistema educativo, como tampoco aumentar la efectividad del sistema y mejorar la gestión administrativa; antes al contrario, las fuerzas y las acciones de los agentes de la centralización, derivaron estrategias hacia un fenómeno denominado “reconcentración”, en el que el sistema de decisiones se tornó más burocrático y complicado (Álvarez, 1992:14)¹⁹⁹.

Ese intento de “política educativa integral” no logró cambiar substancialmente el panorama educativo como se esperaba, en parte porque:

“Su fondo principal fue la reformulación de la hegemonía del Estado, la que se estaba intentando nacionalmente a través de la movilización social, en un momento en el que el sistema político y las circunstancias eran poco propicias para lograr una movilización populista exitosa (...) Los cambios introducidos en los contenidos no correspondieron con los recursos humanos docentes existentes (...) Se instrumentó una confusa política de reformas al sistema de escuelas normales con programas de formación docente contradictorios” (Pescador, 1989:10-11).

Siguiendo la narración sobre el sexenio de Luis Echeverría, al término de su período se descubrieron grandes yacimientos petroleros. Tal descubrimiento fue por demás oportuno en el preciso momento en el que el mundo sufría su primera crisis energética. Esto llevó a su sucesor José López Portillo, a convertir al petróleo en el

¹⁹⁹ Así se llega al laberinto sin salida de la organización burocratizada, en la que ésta “cesa de ser un medio, para transformarse en un fin en sí mismo”. De esta forma, “a las instituciones y procesos de racionalización, que simplemente estaban destinadas a asegurar el buen funcionamiento del aparato, se llega a otorgarles más importancia que el grado de productividad del aparato mismo” (...) Los intereses de conveniencia (instrumentales) se imponen sobre los intereses de principio (función externa de la educación” (Tenti, 1999:332. Esta situación compleja, nos ayuda a explicar el relativo fracaso de las metas de las políticas educativas en los últimos decenios en México, cuando al revisar el discurso educativo se destaca en el análisis que éste plantea sus objetivos y metas, pero lo hace “subestimando la autonomía de la organización escolar y, erróneamente, los planificadores educativos la consideran como un medio dócil para el logro de finalidades que le son externas” (Tenti, 1999:332 y Fuentes, 1984:4).

factor principal de desarrollo del país. Entre 1976 y 1981 el valor del petróleo exportado creció 32 veces, de 560 a 14,000 millones de dólares, pero el total de las importaciones de bienes y servicios, si bien sólo creció tres veces, aumentó de 9,400 millones de dólares a 32,000 millones, un incremento absoluto mucho mayor que el de los ingresos petroleros.

Según los análisis periodísticos en las planas editoriales de la época, el efecto del aumento en las importaciones con sus repercusiones en la baja del precio del petróleo, se debía a cuatro factores: 1°- La actividad económica; 2°- La liberación de importaciones efectuada entre 1976 y 1981; 3°- Los cuello de botella de ciertos sectores, en los cuales la demanda superaba la capacidad productiva; 4°- La inflación, la cual era mayor en México que en el resto del mundo.

La expansión acelerada de la economía, con una plena liberación de importaciones, fue una constante en la política económica seguida por el gobierno de López Portillo hasta 1981, dejando correr una inflación mayor a la prevista (27% en 1980) y ampliando una generación de empleos superior al crecimiento natural de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, este cuadro de circunstancias vino a desestabilizarse con la caída del precio del petróleo en 1981, de 33 a 28 dólares por barril, generando con ello una de las peores crisis económicas del país. La deuda externa subió de 20,000 millones de dólares a 83,584.

Por otra parte, simultáneamente se dio el desplome de los precios de productos de exportación como el café en grano, el algodón, el cobre, el plomo y la plata (Aguilar Camín y Meyer, 1990:250-254).

También se redujo drásticamente el gasto público, sobrevino una inestabilidad en la producción agrícola; ocurrió un rezago en la industria manufacturera y en las exportaciones no petroleras, las cuales permanecieron inalterables, con un

desmesurado aumento de las importaciones, sobre todo, de artículos suntuarios; escasearon los recursos financieros; muchas de las empresas paraestatales absorbieron grandes sumas de dinero, condiciones todas que engendraron una cuantiosa deuda externa y una fuga de capitales de, por lo menos, 22,000 millones de dólares. Como medida para enfrentar la crisis, López Portillo nacionalizó la banca y estableció un férreo control de cambios. Sin embargo, aún con esas medidas, se produjo una inflación galopante y el peso se devaluó, primero, a \$37 (por dólar) en febrero de 1982; luego a \$49.50 (preferencial) y \$69.50 (libre, en agosto), y el salario mínimo se depreció 13.6% durante el período 1976-1982 (Aguilar Camín y Meyer, 1990:254-260).

Este desastre económico con graves repercusiones para el país tuvo como factores desencadenantes los siguientes: 1) El exceso de la demanda interna, que superó con creces los recursos en moneda extranjera obtenida por el petróleo (representaba una tercera parte del déficit); 2) El aumento en la tasa de interés y la fuga de capitales (de alrededor de 40% del déficit); y 3) La liberación de las importaciones (otro 30% del déficit)” (Aguilar Camín y Meyer, 1990:252).

Como un punto de vista sobre los fenómenos sociales que nos permita su comprensión, hemos recurrido a la vertiente explicativa en la que la economía y la sociedad mexicana en su conjunto, se le ubica guiada hasta antes de 1982 por el modelo de sustitución de importaciones, y caracterizada como un Estado fuerte y autoritario que impulsó la industrialización del país. Esta industrialización recibió la protección del Estado de la competencia externa, proveyendo a los industriales de créditos blandos, y favoreciéndolos con el control de los precios agrícolas. Desde este enfoque, ya vimos cómo esa formación socio-económica transitó de una industrialización ligera en los años treinta y cuarenta hacia la industria pesada en los cincuenta y sesenta; empero, en los setenta entró en una turbulencia económica y política que la llevó a su crisis y sustitución por otro modelo económico político y social denominado neoliberal (De la Garza Toledo, 1990: 1-3).

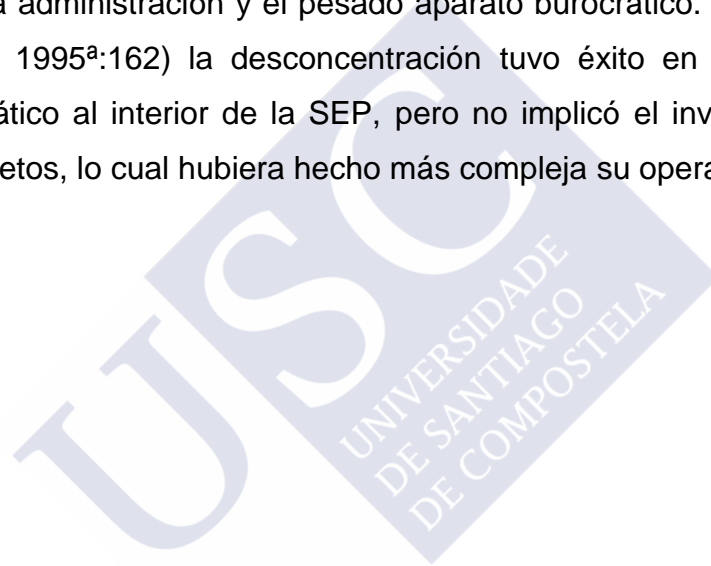
Es así que en el año de 1982 fue el gran parte-aguas de esa formación social. En este año, contradicciones que se venían acumulando desde más de diez años antes explotaron en la forma de crisis financiera del Estado, en especial como crisis de la deuda externa. En el punto de vista de Aguilar Camín y Meyer, se trataba de la coincidencia entre la caída en los precios del petróleo un año antes y la elevación de las tasas internacionales de interés. Empero, en el fondo, era la conjunción de varios problemas: El agotamiento del sector agrícola que ya no podía crecer con la política de precios del gobierno favorable al sector industrial; también de la crisis fiscal del Estado, que con su gasto deficitario subsidió durante décadas a la industria; y coincidía además con la nueva política de las transnacionales en México de dirigirse al mercado internacional en lugar del mercado interno. En estas condiciones, desde el Estado se inició el cambio del modelo económico, que implicó extensas privatizaciones, la retirada del Estado de la inversión productiva, desregulaciones, apertura al mercado externo, fin de la política industrial de fomento, preeminencia del sector financiero y uso de la tasa de cambio como ancla de la economía.

Es a partir de de la comprensión del contexto socio-económico, como podemos luego saber de los dictados de la políticas de reforma del Estado en México que se emprenden con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y que le darán el trasfondo desde el que se caractericen las fallidas políticas educativas reformistas que este gobierno emprende. Pero antes definiremos brevemente el carácter de las medidas educativas de López Portillo en cuanto a la organización de la educación, en el entendido de que son estrategias que pretenden resolver la calidad del servicio educativo, combatir el centralismo del sistema y terminar con su burocratización.

Durante la Administración gubernamental 1976-1982, que correspondió a José López Portillo, se implanta una política que pondrá el acento en la calidad de la educación, para lo cual se emprende la modificación del sistema de formación de maestros; en este sentido se reforma la educación normal y se crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Otros puntos relevantes de la política educativa del gobierno en ese entonces, son: ampliar la cobertura de la educación primaria y emprender la

desconcentración de la educación básica y normal. Con esta última medida se pretendía infundir una mayor flexibilidad al sistema para mejorar la calidad de la enseñanza mediante un vínculo más estrecho entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una mejor comunicación entre las diversas áreas y jerarquías de la estructura de la Secretaría de Educación Pública (Meneses, 1998:20-21).

La política de desconcentración de la educación planteada como objetivo por la SEP, pretendía incrementar la eficiencia del sistema educativo ante su gigantismo, la centralización de la administración y el pesado aparato burocrático. De acuerdo con analistas (Álvarez, 1995^a:162) la desconcentración tuvo éxito en términos de un reacomodo burocrático al interior de la SEP, pero no implicó el involucramiento de otros agentes o sujetos, lo cual hubiera hecho más compleja su operación.



CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN EN GUANAJUATO

4.1 El estado de Guanajuato, México

Guanajuato puede considerarse como un espacio social diversificado y complejo: industrial, agrícola, minero, turístico y a la vez, como el último reducto en el país del catolicismo más conservador (Valencia, 1994:63). En lo económico, la gran industria coexiste con los talleres familiares que se resisten a desaparecer ante el embate de las importadoras de productos chinos que han proliferado en los últimos años; la agricultura altamente tecnificada con la de temporal. Y en lo social, las zonas densamente pobladas que contrastan con otras en acelerado despoblamiento por la migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

En este espacio social coexisten y se articulan, entre otros sectores, grandes, medianos y pequeños empresarios; obreros altamente calificados y una enorme masa de subempleados; poderosos capitalistas agrícolas, pequeños propietarios, jornaleros, asalariados rurales y ejidatarios. Por cuanto a los indicadores económicos y sociales que tienden a homogeneizar, bajo promedios estatales a la población de la entidad, éstos ya no pueden esconder las situaciones extremas que en ella tienen lugar.

Guanajuato es el centro geográfico de México; tiene una extensión de 30, 628.17 km² y cubre apenas el 1.54% del territorio nacional, pero alberga a casi un 5% de la población del país²⁰⁰. La población total del estado asciende a 5, 468,157 habitantes, de los que, 930,677 son jóvenes: 427,117 hombres y 503,560 mujeres; y su densidad de población es de 179 personas por km² (INEGI, 2012).

²⁰⁰ Cfr. Anexo 1.

El grueso de la población, 51.98% vive en las ciudades del corredor industrial: León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Guanajuato, capital. Entre éstas destaca León, con el 24.35% de la población estatal (INEGI, 2012)²⁰¹.

Guanajuato es uno de los estados con mayor PIB generado en todo el país (ocupa el sexto lugar nacional), sin embargo su PIB per cápita se sitúa por debajo del promedio nacional: ocupa el lugar número 19 (IPLANEG, 2010).

Las diferencias entre ciudades industrializadas, densamente pobladas y localidades con una muy baja densidad también se observa en los indicadores de marginalidad. De los 46 municipios pueden identificarse nueve con un alto nivel de pobreza, particularmente en la zona noreste del estado²⁰². Llegando a este punto, buscamos los índices de marginación para comprender el fenómeno de la pobreza y los aspectos que ésta implica²⁰³. A este fin, los datos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012) son los siguientes: el estado de Guanajuato es un territorio que alberga a 6,140 localidades. El señalamiento es relevante porque la planeación del desarrollo exige tomar como referencia al territorio y la población como criterios indispensables para el diseño y la definición de los criterios con que se despliegan las políticas públicas y la normatividad con que operan los programas de desarrollo social, vale decir, salud, educación, alimentación, empleo.

Según los indicadores de marginación que da el citado organismo, en el estado la mayoría de la población habita en zonas urbanas, pues 3, 274,930 de los 5, 468,157 habitantes contabilizados por el Censo del 2010, vivían en ese año en localidades de más de 20 mil habitantes.

²⁰¹ Cfr. Anexo 2.

²⁰² Cfr. Anexos 3, 4, 5 y 6.

²⁰³ La pobreza comprende tres dimensiones según Julio Boltvinik (2011) Pobreza alimentaria en tanto que no se tienen los ingresos necesarios para cubrir los requerimientos de alimentación de una persona y su familia; pobreza de capacidades, entendiendo por ella la carencia de recursos para cuidar la salud y educarse; y pobreza de patrimonio, que es no tener dónde vivir.

Los Índices de Marginación 2010²⁰⁴, indican que aun hay en la entidad 538 localidades en las que habitan 24,860 personas que viven en condiciones de muy alta marginación, una suma que representa al 0.45% de la población del estado²⁰⁵ (IPLANEG, 2010). Asimismo, los mismos índices estiman que hay 4,107 localidades con alto grado de marginación; éstas representan el 66.89% del total de localidades que hay en el estado, y en las cuales habitan al menos 23.7% de la población estatal, es decir, todavía hay uno de cada cuatro guanajuatenses que viven en alto grado de marginación (Arellano, 2012).

Hay dos factores que influyen notablemente en el desempeño del estado de Guanajuato en lo que a la reducción de las condiciones de marginación se refiere. El primero de ellos es el extremadamente bajo nivel educativo que tiene la entidad: hay siete municipios con más de 15% de sus habitantes mayores de 15 años en condiciones de analfabetismo, así como otros 24 municipios con un indicador entre el 10 y el 15% de analfabetismo (SEG, 2012). Adicionalmente en Xichú y Atarjea, además de esos porcentajes de analfabetas, hay más de 40% de mayores de 15 años que no han concluido la educación primaria; mientras que en otros 27 municipios hay entre 30 y 40% de ese grupo de población que no han concluido el mismo nivel educativo (SEG, 2012).

El segundo factor de alta influencia en la determinación de los niveles de marginación es el relativo al porcentaje de población ocupada que gana menos de dos salarios mínimos. Según CONAPO (2012) e INEGI (2012) hay tres municipios (Jerécuaro, Xichú y San Diego) en donde más del 70% de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos al mes; hay otros 14 municipios en donde entre el 60 y el 70% de sus trabajadores gana menos de dos salarios mínimos; hay también otros 14 municipios en los que la población trabajadora percibe menos de

²⁰⁴ Entendemos por índices de marginación, los mecanismos para calcular los porcentajes de las poblaciones que no están incorporadas a los programas de salud, empleo, escolaridad y los programas de alimentación del gobierno federal.

²⁰⁵ Ibid. 3, 4, 5 y 6.

120 pesos al día, con lo que, en total, hay 31 municipios en los que más de la mitad de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos mensuales²⁰⁶.

Los indicadores sociales que presentamos muestran la desigualdad social y económica de la población guanajuatense. Son indicadores que guardan estrecha relación con las estrategias de desarrollo económico impulsadas por una elite, cuyas prácticas sociales orientadas al lucro obedecen a una fuerte articulación entre la burguesía industrial, comercial y agrícola con los grupos políticos del Partido Acción Nacional (PAN); agrupación que controla el aparato de gobierno en el estado y en la mayoría de los municipios de la entidad desde 1991.

Consideramos que de seguir con esas estrategias de desarrollo económico para los próximos años, en las que no se plantea una economía que vea a los sujetos integralmente, las diferencias sociales y regionales seguirán ahondándose. En este sentido, la implementación de políticas públicas en nuestra entidad, entre las que se incluye la educativa, debe considerar la Participación Ciudadana como herramienta para impulsar el desarrollo desde las Comunidades más alejadas de los centros urbanos y las más pequeñas. Por ende, también en todos los Municipios y en cada escuela de educación básica de Guanajuato, es imprescindible incluir la Participación para gestionar un mejor servicio educativo de los niños y ciudadanos. A esta última exigencia es a la que atendemos con nuestra investigación, para lo cual en los apartados que siguen, mostraremos los posibles espacios que se pueden aprovechar en la reorganización de las escuelas del nivel básico, para potenciar la participación en la conducción escolar por sus agentes.

4.2 La descentralización educativa en Guanajuato

La comprensión que logramos de la participación social en la educación en Guanajuato, no habría sido posible sin el estudio sobre la federalización educativa implementada en el estado, cuyos antecedentes se suceden desde principios de los Ochentas y con el arranque de un modelo basado en la desconcentración de

²⁰⁶ Cfr. Anexo 7.

funciones de la SEP hacia las entidades de la República. La tendencia que se le imprimió al proceso avanzando la década, se orientó hacia la descentralización plena, de acuerdo con los criterios técnicos de la gestión educativa, la cual propone una mayor autonomía en las decisiones educacionales por los sujetos hacia los que se trasladan las capacidades decisorias. Con el arribo al gobierno nacional por Carlos Salinas de Gortari a fines de 1988, esas tendencias se expresaron en las formulaciones discursivas de su política educativa (SEP, 1989: iv, v, vi).

En Guanajuato ya para fines de los Ochenta, el proceso de descentralización de la educación básica se asumía por quienes controlaban la Administración de la educación en el gobierno del estado²⁰⁷, con características que se encaminaban en paralelo a las corrientes que inspiraron los cambios en la esfera pública de la educación y que se reflejaron luego en la llamada política para la modernización de la educación básica.

En 1992, con la implementación del ANMEB continuó la coincidencia en el discurso entre lo propuesto por la Secretaría de Educación Pública Federal y las autoridades educativas del estado (Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, SECYR). Al final de esta etapa de grandes cambios educativos, es decir, hacia 1993, dictada ya la Ley General de Educación, se conformó un modelo de gestión descentralizado en el que se distinguen por una parte, el componente rector de contenidos, cultural y evaluativo que la SEP asume exclusivamente en ella, y el componente administrativo y de organización de los servicios –asignado también por la SEP- al gobierno del estado de Guanajuato en su jurisdicción territorial.

La conformación de este modelo que reparte las funciones educativas entre ambos niveles de gobierno y que aparece bajo una coincidencia discursiva entre las mismas

²⁰⁷ En 1990, en Guanajuato coexistían los sistemas federal (a cargo de los servicios coordinados de educación dependientes de la Secretaría de Educación Pública) y estatal (bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación del Gobierno del estado, SECYR) para el control de las escuelas de educación básica. Los primeros tenían dos tercios de las escuelas de educación básica (75.1%) y la segunda un tercio de las mismas (18.7%). Cfr. Cecilia Fierro, Guillermo Tapia y Flavio Rojo, *Descentralización Educativa en México Un recuento analítico*, OCDE, 2009, p. 7.

instancias gubernamentales, esconde, sin embargo, una trama de conflictos que fue necesario esclarecer para poder plantear el núcleo problemático de nuestra tesis, es decir, la participación social.

Es así que llegamos a este capítulo abordando primero la implementación de la descentralización educativa en Guanajuato, caracterizándola como un proceso contradictorio, en el que una de las instancias –la del gobierno del estado responsable del ramo educativo en la jurisdicción de su territorio-, pretende la autonomía de gestión escolar; y la otra –la SEP, la instancia del Poder federal-, acuerdan recibir y ceder espacios respectivamente, para que las regiones y los estados intervengan en las decisiones educacionales. Hasta aquí se coincide en el discurso. Pero la realidad se torna conflictiva cuando uno de los grupos, de una de las instancias (la burocracia federal y sindical con residencia en Guanajuato), se opone al control del sistema escolar por el grupo burocrático de la Secretaría del gobierno del estado encargado de la educación. La denominación de esta Secretaría en la Administración del gobierno del estado, fue la de Secretaría de Educación Cultura y Recreación (SECYR).

El conflicto al que aludimos arriba, se resuelve a favor de quienes dirigen la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, instancia gubernamental que en esa coyuntura contó con una mayor habilidad y el ejercicio de un liderazgo respaldado por las máximas autoridades del gobierno del estado, logrando con ello dar continuidad a las pretensiones de cambio para encaminar la educación básica hacia la superación de los rezagos en la calidad y equidad. Sin embargo, esta victoria es pírrica en tanto que al amparo de su exitosa batalla dan origen a una nueva instancia administrativa de la educación como un aparato burocrático, con la que, al igual que la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP), centralizaba las funciones, pero ahora los actores van a recibir los dictados de la Secretaría de educación del gobierno del estado y ésta de la nacional, es decir de la SEP. En la configuración de este modelo de administración educativa, la participación social es escasa y se sucede como con los demás sujetos políticos, sociales y profesionales, es decir,

quedar bajo la lógica burocrática de la instancia federal y la supervisión de la del gobierno del estado. Lo anterior viene a ser el contenido de la descentralización educativa en Guanajuato y que explicamos enseguida como necesario antecedente para comprender el curso de la participación social en la educación, la cual es mostrada a partir del estudio empírico que presentamos más adelante.

A partir de 1992, los estados de la República Mexicana entraron en un proceso de aplicación de los lineamientos comprometidos con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP, 1992^a). Guanajuato se suma a este proceso y de él describimos cómo se entrelaza con la política educativa de la entidad, desde los años en que empieza su implementación hasta el año 2000, de tal modo que la solución que esa política propone basada en una nueva relación entre el gobierno federal con los estados e incorporando en ella la participación ciudadana, quede como una conceptualización que, luego en su revisión nos permita desprender una interpretación comprensiva que proponemos en el estudio empírico de la tesis.

De ese modo, primero sometemos a revisión la implementación de la política de federalización y de participación social en la educación en su proceso conjunto con las políticas de la entidad federativa desde los años previos al ANMEB –enfocando centralmente el período de 1992 a 1995- hasta principios del año 2000, en términos de las metas anunciadas en el discurso, en su adopción por las autoridades del estado y en los resultados del proceso de la relación entre los dos niveles de gobierno. Luego entramos al repaso de la legislación de Guanajuato sobre la participación social en la educación. En seguida damos entrada a las palabras y testimonios sobre la participación social en la educación básica en el período de 2000 a 2006, recurriendo a los Padres de Familia y a sus Representantes; escuchamos a los funcionarios estatales encargados del proceso participativo, a los Supervisores Escolares, Jefes de Sector Escolar, Directores de Escuela y a los Maestros. También oímos hablar a los Funcionarios Municipales y Representantes Sindicales, muchos de éstos en esa extraña amalgama en la que aparecen una vez en una función y luego aparecen en otra. Consideramos que con este amplio

recorrido de sujetos que nos confiaron sus palabras, construimos un estudio que es único en México, pues incorpora no sólo a los Autores/Aplicadores Locales del Programa de la Participación Social²⁰⁸, sino a los Directores de Educación de los Municipios, a los Padres de Familia, a los Maestros y a los Jefes de Sector y Supervisores Escolares. De este modo pudimos precisar el nivel real de la participación de los distintos actores en los ámbitos a los que son convocados en el marco legal de la educación, como también detectar los obstáculos que acotan la participación de los mismos, así como situaciones subjetivas referentes a la cultura política de los actores, las que son fundamentales para comprender las circunstancias que impiden la concreción de las acciones colegiadas de los Consejos, tanto en los Municipales como en los Escolares. Por último, damos una interpretación del propio autor sobre lo expresado por los actores políticos y sociales.

4.2.1 La política educativa en Guanajuato: Los años previos al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

En este apartado recuperamos la visión y el discurso del proyecto educativo de las autoridades educativas del gobierno del estado, en términos de las metas anunciadas en los años previos al ANMEB. Para ello, acudimos a la historia de la educación de Guanajuato, cuando las tareas educativas de esas autoridades no diferían de las típicamente realizadas por otras instancias similares en los estados de la República, tales como la ampliación de los servicios educativos, la regulación de la administración y la relación laboral, el control de la disciplina escolar y la aplicación de los lineamientos curriculares establecidos por la Secretaría de Educación Pública Federal. Este papel empieza a cambiar con la Administración educativa encabezada por el Lic. José Trueba Dávalos al mando de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del gobierno del estado de Guanajuato (SECYR) en 1985²⁰⁹.

²⁰⁸ Es necesaria esta mención, pues el diseño del Programa de la Participación Social y las directrices para su aplicación son responsabilidad de la SEP, desde que aparece en el ANMEB, hasta el replanteamiento del Programa por las Autoridades Federales que se suceden a las que encabeza el Presidente Carlos Salinas.

²⁰⁹ En el período del Gobernador de Guanajuato, Rafael Corrales Ayala 1985-1991, asume la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, el Lic. José Trueba Dávalos. Después de esos años, en el último año en mención y como resultado del nombramiento del Gobernador Interino, Carlos Medina, el Lic. Trueba Dávalos es ratificado en el puesto, continuando en él hasta fines de 1994.

Una de las tareas que se propuso esa Secretaría (en adelante SECYR), fue la elaboración y definición de las políticas educativas que orientaran su quehacer en el transcurso de su gestión, con una clara visión de las posibilidades para accionar en congruencia con las convicciones del federalismo. Así, las principales líneas de la política educativa tuvieron el trazo de tres grandes objetivos para orientar la toma de decisiones.

En primer lugar se planteó reorientar y profesionalizar el quehacer de la Secretaría en torno a lo educativo como actividad central y articular a éste el conjunto de tareas de la dependencia.

En segundo lugar, se estableció dar una orientación de equidad al quehacer educativo en un doble sentido: a) Elevar los índices de retención, promoción y permanencia de los alumnos, mejorar la relevancia de los aprendizajes en la escuela así como detectar y atender problemas de rendimiento escolar; b) Ampliar y diversificar la oferta educativa hacia sectores no atendidos.

Como tercer objetivo se propiciaron procesos sistemáticos de participación del personal en el quehacer de la Secretaría, tanto en las oficinas centrales como en las escuelas, como una contribución desde la educación al proceso de construcción de la democracia (Trueba Dávalos, 1990:8-10).

De acuerdo con lo expuesto, las políticas educativas de la SECYR se englobaron en cuatro grandes líneas:

- 1ª Desarrollo institucional y formación de cuadros técnicos para la innovación
- 2ª Ampliación de la cobertura y diversificación de modelos de atención a sectores excluidos
- 3ª Atención de los problemas de rezago y reprobación escolar
- 4ª Creación de nuevos espacios de participación en el quehacer educativo (Trueba Dávalos, 1990:8-10).

De éstas, llamamos la atención en la línea sobre la creación de nuevos espacios de participación en el quehacer educativo, de modo que se incorporara el aporte de los distintos agentes del proceso. Con lo anterior, cambió la perspectiva hasta entonces predominante en el trazo de la política educativa de los gobiernos del estado, encontrando una coincidencia discursiva con la política educativa nacional, en el sentido de ceder capacidades decisorias a los estados de la República y concitar una participación de los docentes y de otros agentes sociales. De esta forma, en la nueva política educativa del estado de Guanajuato, se empezó a reconocer la importancia de la contribución social de la educación a la democratización política y a la exigencia del desarrollo de competencias para la participación aún antes de que fuera formulado el ANMEB con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari²¹⁰.

La referencia a los objetivos de la política educativa en Guanajuato, desde los que se genera el proyecto de las autoridades educativas del gobierno del estado, es porque el citado proyecto se conjugará con *El Acuerdo*, con el nombre de Plan para la Reorganización del Sistema Educativo, y es importante su señalamiento, porque al concebirlo, articularlo y ponerlo en práctica, en primera instancia se puso a prueba la capacidad de actuar en materia educativa por un gobierno estatal, aprovechando el marco de autonomía establecido por el régimen federal de gobierno; en segundo lugar, los autores de esa política educativa se anticipaban a la coyuntura de la descentralización, es decir, de la federalización de la educación básica implementada a partir de 1992. Al llegar a estos años, los técnicos educativos de la SECYR pensaron aprovechar el posible influjo de la nueva política educativa nacional, para favorecer el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas a los problemas de calidad y equidad educativa, y, en tal caso, tener las mejores condiciones para enfrentar las resistencias que se presentaran ante la pretensión de modificar

²¹⁰ Hubo un esfuerzo sostenido de acciones proyectadas en este sentido desde los primeros años de la administración de la SECYR con Trueba Dávalos y que antecedieron a lo que luego fue la Participación Social en la Educación -en el ANMEB-, con los Programas de Vinculación Escuela-Comunidad, de Educación Cooperativista y de Constitución y Funcionamiento del Consejo Académico en las escuelas. Para el autor de esta tesis, la existencia y riqueza de esos programas, se evidenció por sus alumnos (en los cursos de la Licenciatura en Educación en la Universidad Pedagógica Nacional), quienes simultáneamente eran maestros en servicio para la SECYR y recuperaban en el trabajo académico de su formación profesional lo que recibían de asesoría en su formación continua como docentes.

prácticas no sólo administrativas, sino de participación y gestión curricular (Fierro y Tapia, 1999:138).

4.2.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el proyecto de la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno de Guanajuato centrado en la reorganización escolar

A partir del ANMEB, la federalización educativa en Guanajuato la caracterizamos en una primera etapa de mayo de 1992 hasta 1995, período que se corresponde en buena parte con el período del Gobernador Interino, Carlos Medina Plascencia²¹¹. Nuestro esfuerzo de análisis va también en la revisión de las acciones realizadas destacando su articulación con el Proyecto de la Secretaría de educación del gobierno del estado (SECYR).

Dadas las nuevas condiciones políticas establecidas por el gobierno interino²¹², generadas al calor de su nombramiento por el Congreso Local, la articulación del Proyecto de la SECYR empezó a concretarse con la firma del ANMEB, no sin antes haber salido triunfante del conflicto que mantuvo con su contraparte federal, la cual representaba una postura centralizada en la administración de los servicios educativos²¹³. Ese avance se debió en principio a la ratificación de Trueba Dávalos como Secretario de educación en el nuevo gobierno interino, pero también a la postura que éste adoptó al dar una orientación decidida hacia procesos descentralizadores en el marco de un discurso federalista. Y en ese sentido el proyecto que se venía impulsando con el nombre de Plan para la Reorganización del

²¹¹ La Cámara de Diputados del Estado de Guanajuato, ante la inasistencia a tomar posesión del candidato vencedor en las elecciones del año 1991, Ramón, Aguirre del Partido Revolucionario Institucional, nombra como Gobernador Interino al Ing. Carlos Medina Plascencia, quien en ese año se desempeñaba como Presidente Municipal de León.

²¹² En su período, el gobernador Medina se distinguió por formular políticas para el desarrollo de la administración pública, fomentar la participación ciudadana y realizar acciones de gobierno en las que los Municipios se fortalecieran así como alentar nuevas posturas ante los procesos de descentralización del gobierno federal.

²¹³ Ese conflicto es a lo que nos referimos con el plano real y operativo de la política educativa y del cual damos también una síntesis en el trabajo. Puede consultarse de manera amplia en el artículo Descentralización Educativa e Innovación. Una Mirada desde Guanajuato, en María del Carmen Pardo (coordinadora) *Federalización e Innovación Educativa en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, D.F., pp.137-242.

Sistema Educativo se apegaba al espíritu de autonomía enarbolado por el gobierno interino. Así, en este contexto se configuraron las condiciones para que el ANMEB se enfocara en Guanajuato como una oportunidad de transformación estratégica ante los problemas de la calidad y la equidad de los servicios educativos del nivel básico. Fue pues en este ángulo de situaciones en el que el citado Plan se pudo concretar, adscribiéndole el objetivo de responder con calidad y eficiencia a las necesidades educativas del estado y los municipios a través de la participación de la comunidad educativa y la sociedad, generando un proceso de fortalecimiento institucional que permitiese desarrollar la capacidad técnica del sistema educativo en su conjunto y responder así a los requerimientos de la colectividad.

El Plan de Reorganización del Sistema Estatal de Educación Básica, fue el diseño global que consideró la reforma del sistema educativo de Guanajuato a partir del proceso de federalización desde una versión local y no centralizada. Para regular el proceso normativamente y hacerlo viable, los responsables prepararon una iniciativa de ley de educación, además del apoyo en las disposiciones del Artículo 3º- Constitucional y de la Ley General de Educación, que para ese entonces ya habían sido reformadas.

El Plan de Reorganización estableció como estrategias las siguientes:

- 1º- La autogestión escolar,
- 2º- El fortalecimiento y reorganización de las instancias de la Supervisión Escolar,
- 3º- La desconcentración técnica y administrativa hacia los municipios y
- 4º- La reestructuración de las oficinas centrales.

Sobre esta base de estrategias se formuló la acción rectora de “Redistribuir la función educativa del sistema, con la que se

“Concibe a la escuela como el centro del sistema educativo, la cual recibe apoyo pedagógico de la Supervisión y en lo administrativo de la Unidad Municipal de Educación. El Jefe de Sector, por su parte, coordina el proceso en su jurisdicción en los dos ámbitos y a las oficinas centrales les corresponde normar, coordinar y controlar todo este proceso, privilegiando la normalidad mínima en lo administrativo y concentrándose en lo pedagógico (Fierro y Tapia, 1999:198-199).

El proceso de construcción de las relaciones antes enunciadas toma como eje al Proyecto Escolar, que viene a ser el instrumento para redistribuir teóricamente las funciones del sistema entre el conjunto de actores educativos participantes.

Tomando como basamento estas premisas coincidentes con las postuladas en el ANMEB, en el discurso de ambas instancias se destaca el valor del trabajo colegiado en las escuelas alrededor de su proyecto escolar, con lo que en la comunidad educativa se fortalece su capacidad de tomar decisiones en torno a la materia de trabajo y la problemática asociada. Por consecuencia y en una visión articulada con estos planteamientos, los demás actores educativos e instancias administrativas relacionadas con el proceso educativo, aparecen bajo los siguientes papeles:

(...) Las Supervisiones, al formular su proyecto de zona en respuesta a los proyectos escolares, incrementan su capacidad de apoyo técnico pedagógico a sus escuelas. Esto es posible si se desarrollan los procesos administrativos del sistema en la instancia educativa municipal, que ayuda a privilegiar el tiempo de Supervisores y Directivos para que lo destinen a labores principalmente técnicas (...)

(...) La acción de las oficinas centrales se planifica a partir de los requerimientos de los proyectos de zona y de sector. Todo el proceso de cambio se basa, también, en la promoción y fomento de nuevas maneras de participar por parte de los padres de familia y de la comunidad educativa amplia (...)

(...) En consecuencia, las oficinas centrales se transforman para fortalecer los aspectos técnico-pedagógicos como función esencial, para apoyar a Jefes de Sector y Supervisores en el desarrollo de sus acciones tendientes a satisfacer los requerimientos planteados en los proyectos escolares (...)

De los proyectos escolares de zona, sector, municipio y el plan estatal de educación, éstos suponen el desarrollo de una nueva cultura organizativa y de participación de todos los actores involucrados en los procesos de la educación básica pública.

El último planteamiento nos dice que

(...) Así como se redistribuyen funciones entre los distintos estratos de la organización institucional del sistema educativo, se prevé distribuir los conocimientos necesarios y las habilidades pertinentes entre los diversos actores participantes, para construir las condiciones que requiere un sistema educativo que promueva y produzca servicios educativos de calidad (...) (Fierro y Tapia, 1999:198-199).

4.2.3 Caracterización de la aplicación del Plan de Reorganización del Sistema de Educación Básica de Guanajuato en conjunción con las líneas del ANMEB

Una vez suscrito el ANMEB y establecidas las acciones rectoras del Plan de Reorganización del Sistema de Educación Básica, fue que se sentaron las bases para implementar la descentralización como federalización al recoger sus pronunciamientos y proceder a: La unificación de los mandos de la Secretaría de Educación del gobierno del estado según el nuevo marco de gestión; encaminar su profesionalización al establecer nuevos criterios de acceso a los puestos; y establecer una estructura organizativa y normativa con las bases suficientes para avanzar en la descentralización hacia los municipios, y también, hacia la calidad en el servicio educativo (Fierro y Tapia, 1999:228).

Sin embargo, en el plano operativo de la política educativa en su doble ámbito de concurrencia²¹⁴, sus circunstancias reales y en conflicto soterrado, muy lejos de la coincidencia del discurso, iban a generar tensiones en el alcance de los objetivos de la democratización educacional, como se esperaba en la nueva gestión de la política educativa y muy por el contrario, desembocaron en las condiciones para crear un nuevo centralismo, quedando la reforma propuesta circunscrita a la reestructuración de las oficinas centrales.

En un recuento de lo realizado con el Plan de Reorganización del Sistema Educativo en el marco del ANMEB, sus resultados presentaban deficiencias y distintos grados de concreción muy por debajo de las expectativas que se generaron entre investigadores de la educación que habían conocido del proceso de elaboración del Plan y de otros investigadores adscritos a instituciones que en algunos momentos habían dado asesoría para su confección²¹⁵; tales fueron los casos de Pablo Latapí, quien en una conferencia magistral en Guanajuato expresó palabras elogiosas al proceso emprendido, al decir que “algunas entidades han iniciado innovaciones

²¹⁴ El de la burocracia federal (y sindical) que había venido controlando el sistema educativo del nivel básico en el territorio del estado de Guanajuato y el grupo técnico del gobierno del mismo estado, que con la aplicación del Plan de Reorganización del Sistema Educativo le disputa el control del sistema al primero.

²¹⁵ El Centro de Estudios Educativos con su personal de investigación intervino para levantar el diagnóstico de necesidades educativas del estado, realizado entre 1989 y 1991.

interesantes (introduciendo contenidos curriculares regionales, modernizando la administración o modificando el ejercicio de la supervisión, por ejemplo), pero ninguna en cuanto conozco, se había propuesto una reestructuración global de su educación básica, como lo está haciendo Guanajuato” (Latapí, 1996:165).

En el balance del Plan se observaron titubeos ante las presiones de la burocracia sindical, la que desató resistencias al crearse las Unidades Municipales de Educación, y por tanto, éstas ya no se instalaron. Los cursos de inducción sobre el proyecto escolar y los cursos para preparar a los Supervisores en la reestructuración de las zonas escolares, se dejaron de instrumentar. Lo que sí se logró fue un avance en el modelo de las oficinas centrales, que quedó implantado. Como complemento de este avance fue la elaboración y publicación de un Reglamento Interior²¹⁶ para que los logros no fuesen revertidos por instancias burocrático-sindicales ni del nuevo gobierno estatal que tomaría posesión en junio de 1995.

Sin embargo, aún con esas restricciones de por medio, las autoridades educativas pudieron implementar su plan de reordenamiento del sistema de la educación básica, aunque no en todas las líneas de su política formulada desde los primeros años de su gestión. Sí logró por ejemplo, encontrar formas propias de instrumentar proyectos como los referentes a la prueba operativa para la educación primaria, desarrollar en una versión estatal el nuevo modelo educativo, los nuevos perfiles de desempeño y la formulación del proyecto escolar. Además de lo anterior se pudieron articular estos proyectos con la consolidación del modelo de las oficinas centrales luego de haber remontado el conflicto a su favor con la burocracia federal de la entidad, encontrando así un contexto político más propicio²¹⁷.

²¹⁶ En conjunto con el Reglamento, se modificó también el nombre de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación por el de Secretaría de Educación de Guanajuato, (Fierro y Tapia, 1999:178).

²¹⁷ José Trueba Dávalos al mando de la SECYR, se convirtió en el líder del grupo de profesionales e intelectuales que desde 1989 en esa Secretaría pretendió revolucionar las condiciones de la educación en Guanajuato. A este fin y apoyándose en la plataforma de investigadores del Centro de Estudios Educativos (Organismo de Investigación de alto nivel) preparó un Proyecto para reordenar el Sistema Educativo del Estado y encaminarlo hacia mejores condiciones de desempeño en su calidad y equidad. Sin embargo, poco margen de maniobra tuvo para innovar y desarrollar los servicios educativos, dado el control burocrático-sindical que éste tenía en el desarrollo de la organización educativa.

Para finalizar este apartado con los que hemos mostrado cómo se conjunta la federalización con los proyectos locales, recuperamos los siguientes componentes que nos permiten una visión global: primero recurrimos a Fierro y Tapia (1999:236); en segundo lugar acudimos a la propia opinión del autor de la política educativa, es decir, del Lic. José Trueba Dávalos y por último aplicamos una evaluación de ese proceso de política educativa siguiendo a Tyack y Cuban (2001:122).

En cuanto a los resultados de la aplicación del Proyecto de las autoridades educativas del estado de Guanajuato, como Plan de Reorganización del Sistema de Educación Básica, recuperamos la visión crítica de Tapia (Fierro y Tapia, 1999) con una revisión más amplia del período sobre la federalización educativa en Guanajuato que cubre hasta 1995.

Apuntan Fierro y Tapia (1999:234-237) que con el Plan de Reorganización del Sistema de Educación Básica del gobierno del estado

“Se diseñó una reforma para la escuela sin la escuela. Se pretendió innovar en la gestión escolar y no se consultó a los maestros, a los supervisores, a los padres de familia, a los ayuntamientos. Se intentó transformar la gestión educativa estatal “devolviendo” facultades para tomar decisiones, distribuyendo funciones y responsabilidades entre los actores, pero no dialogando con ellos. No se les consideró como interlocutores” (...)

Otras observaciones importantes que hacen Fierro y Tapia van en el sentido de que el proceso del Plan mostró con evidencias que fue en el plano político y después en el formativo donde se enfrentaron los principales problemas. En cuanto al primero, no se procuró lograr consensos políticos e instrumentales con los actores burocráticos del magisterio. Precizando esos aspectos importantes que no se tomaron en cuenta, Fierro y Tapia señalan que:

(...) “En los “modelos estratégicos” de cambio no estuvieron presentes el análisis de la racionalidad y las lógicas de la práctica de los actores afectados –los maestros, los directores, los supervisores, el personal de apoyo, los mandos medios burocráticos- y, en consecuencia, el diseño de las estrategias de implantación careció del horizonte pedagógico en términos de la naturaleza de los sujetos, los tiempos, procesos, condiciones de aprendizaje y transformación de tales prácticas” (...)

De los actores político-sindicales, Fierro y Tapia observaron lo siguiente:

(...) “Las resistencias de los actores sindicales locales, mostradas a partir de la incompreensión de los “beneficios” reales en lo laboral y lo educativo (del proyecto) fueron desoídas, de tal suerte que sin los consensos mínimos necesarios con los actores político-sindicales y político-burocráticos, y sin la participación de los principales operarios de la reforma, ésta se implantó en un contexto de conflicto y resistencia que terminó por paralizarla” (...)

Por último, los autores aseveran que

(...) “El futuro de la federalización en la entidad se perfila incierto y conflictivo, en el marco de la existencia de dos culturas institucionales –la federal y la estatal- cuyos elementos institucionales y lógicos de operación no se han acercado (...) (1999:236).

Con respecto a la opinión de José Trueba Dávalos, ésta nos remite al núcleo de la cuestión central que nos interesa rescatar: ¿En qué medida puede atribuirse a la firma del ANMEB la generación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas educativos estatales? Las palabras de Trueba Dávalos y el análisis que hemos presentado sobre el Plan nos ilustran sobre la naturaleza de los conflictos a enfrentar al intentar la transformación del sistema educativo sin un conocimiento estratégico previo. Dice Trueba Dávalos:

“La educación en Guanajuato está (...) desestructurada. No se ha logrado consolidar una nueva estructura de reposición a la que se desmanteló (...) (...) Considero que se cometió un gran error estratégico al apostar todos los recursos y esfuerzos al crear una superestructura administrativa, pero no era el momento oportuno: no había recursos materiales y humanos (...) (...) Tampoco se hizo la labor de convencimiento humano. Se desmanteló la estructura centralizada sin lograr establecer la estructura descentralizada (Fierro y Tapia, 1999:227).

Lo que apuntan Fierro y Tapia, así como la propuesta de política educativa generada por Trueba Dávalos desde la Administración 1985-1990 y que abarcó luego el interinato de Carlos Medina (1991-1995) es interpretada siguiendo a Tyack y Cuban (2001:122) en términos de dos normas. En la primera se cuestiona por la propuesta de política educativa, preguntándose si ésta se aplicó con fidelidad al plan original. En la segunda se analiza si hubo eficiencia para alcanzar los resultados previstos.

En cuanto a la primera, en un modelo de toma de decisiones racional como el que se siguió en la reforma, los expertos analizaron la problemática educativa del estado, inventaron soluciones mediante el Plan de Reorganización del Sistema Educativo y luego se afanaron porque la reforma se realizara de acuerdo con ese Plan. Sin embargo, hicieron abstracción del componente de la participación docente y de la sociedad civil, elementos a considerar al pretender reformas educacionales, según las recomendaciones de los teóricos de la gestión educativa en los que el grupo técnico de la Secretaría de educación del gobierno del estado fundamentaban sus planteamientos.

De esta forma, la puesta en práctica del Plan no tuvo el alcance esperado, ya que si bien en la concepción de las decisiones educativas se pretende la participación de nuevos actores, en rigor, los operarios de las reformas en las escuelas -los maestros- y los otros participantes en el proceso –autoridades municipales y padres de familia-, estaban ausentes en su implementación. No podía haber fidelidad al Plan si éste no consideraba desde su génesis y luego la realización a esos sujetos.

En segundo lugar, si bien el discurso educativo en ese momento contemplaba nuevos diseños organizacionales mediante una nueva asunción por parte de los Maestros, los Supervisores y los Jefes de Sector para guiarse por una nueva cultura organizacional, en realidad el aparato escolar y sus operarios permanecieron pasivos a las exigencias de los reformadores, continuando su funcionamiento bajo un control jerárquico y rígido por parte de los Supervisores y Jefes de Sector.

Con lo anterior podemos terminar este apartado señalando que la descentralización educativa en Guanajuato en el período comprendido entre 1993 a 1995, al articularse con la política del ANMEB, crea una nueva instancia burocrática centralizadora de la vida escolar en el estado bajo el ropaje de un discurso descentralizador, muy enfático en su retórica, pero inefectivo en cuanto a estrategias y resultados para delegar la capacidad de involucrarse en las decisiones educativas.

4.2.4 Las acciones educativas en el gobierno de Vicente Fox: 1995-2000

Con un lenguaje que anunciaba una revolución educativa se inició el gobierno de Vicente Fox. Su Plan de Gobierno puntualiza uno de los retos a emprender: “Realizar una Transformación Educativa para que los valores humanos, los conocimientos y las competencias sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses (GEG, 1995:8)²¹⁸.

La resonancia de lo que se anunciaba como “una profunda sacudida para el sistema educativo” por la aplicación de medidas político-administrativas espectaculares, cobró luego modestas proporciones, pues los objetivos del reto de la Transformación Educativa se acomodaron a metas ya rutinarias en el discurso de la planeación educativa. De esta forma, las metas educativas quedaron como sigue:

- Incrementar la eficiencia terminal;
- Reducir el porcentaje de analfabetas en el estado;
- Incrementar el total de alumnos atendidos en todos los niveles educativos;
- Disminuir el índice de deserción en todos los niveles escolares y
- Proveer de capacitación para el trabajo (GEG, 1995:8).

En esta Administración²¹⁹ a diferencia de la anterior, se realizó un proceso de consultas abierto a la participación de diferentes sectores sociales, dando como resultado el Programa para la Transformación Educativa, orientado por una serie de propósitos y políticas que se orientaban a:

- Consolidar la desconcentración y la simplificación administrativa,
- Promover una participación social responsable,
- Elevar la relevancia y la eficiencia de la educación;
- Fortalecer procesos democráticos y de auto-gestión en la escuela y
- Fortalecer y reorientar el desarrollo del docente hacia el logro de competencias pedagógicas; (SEG, 1997:11).

²¹⁸ El período del Gobernador Vicente Fox, se extendía formalmente hasta el año 2000, pero en el año de 1998, solicitó una licencia para buscar la candidatura por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, quedando como Gobernador Interino el Lic. Ramón Martín Huerta.

²¹⁹ El gobierno de Vicente Fox conservó el nombre de Secretaría de Educación de Guanajuato al sector de la Administración Pública encargado del ramo educativo.

Las líneas de acción para estas políticas marcan los puntos en los que se busca poner el énfasis:

- Consolidación de la desconcentración educativa a los municipios,
- Fortalecimiento de la participación social,
- Fomento a la calidad en las escuelas;
- Fortalecimiento del liderazgo educativo de directores, supervisores y jefes de sector y
- Revaloración socio-profesional de la labor docente (SEG, 1997:15 y ss.).

Queremos hacer notar que tanto en los propósitos y las políticas como en las líneas de acción, ya figura explícitamente el componente de nuestro estudio, esto es de la participación social, pero como podrá observarse aparece dependiente de la estrategia de descentralización.

Las metas que el Programa para la Transformación Educativa estableció para el año 2000, indicaron la serie de cambios que debían operarse en el Sistema Educativo de Guanajuato en ese momento histórico y que estarían articulados a las directrices del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica:.

- Contar con una estructura administrativa desconcentrada y ágil,
- Operar un modelo educativo fundamentado en el desarrollo de competencias para la vida, con metodologías innovadoras y materiales de apoyo;
- Aumentar a nueve años el grado de escolaridad; incrementar al 85% la eficiencia terminal en primaria y al 80% en secundaria;
- Impulsar el desarrollo de la calidad de la educación a través de la instrumentación de proyectos educativos escolares;
- Apoyar el desarrollo de la educación básica y de formación de docentes con sistemas informáticos y de telecomunicación (SEG, 1997:20).

La revisión que haremos del Programa de la Transformación Educativa se centrará en el análisis de los propósitos y metas tendientes a la consolidación de la desconcentración y la simplificación administrativa, al fortalecimiento de los procesos

democráticos y de autogestión en las escuelas y a la participación social responsable.

De esta forma, una de las líneas estratégicas de acción que propone el Programa de Transformación Educativa, es aquella que persigue la consolidación de la desconcentración educativa a los municipios²²⁰ e iniciada por la Administración anterior (con el nombre de Modelo UMES), la cual había quedado en suspenso por la presión de los Supervisores y Jefes de Sector, contado con el apoyo de los gremios sindicales en el estado para detener el proyecto.

La línea de acción, que denominamos de *desconcentración*, conectada con otras medidas anunciadas en el Programa de Transformación Educativa en su conjunto, anunciaron la pretensión del gobierno del estado, de transferir los servicios educativos administrados por la Secretaría de Educación de Guanajuato hacia los municipios. Las áreas anunciadas para la transferencia fueron: la impartición del servicio escolar y la planeación y la administración de los servicios educativos del nivel básico. Los Municipios, por su parte, se coordinarían con el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación, y para el cumplimiento de sus tareas, la Secretaría los proveería de los recursos humanos, materiales y financieros.

En este esquema de estrategias proyectadas para la desconcentración, los recursos humanos y las acciones serían coordinados por los Municipios; los lineamientos generales y las cuestiones laborales dependerían de la Secretaría de Educación de Guanajuato. Como podrá colegirse, este esquema nos revela la pretensión de montar el mismo *modus operandi* de la centralización, pero ahora en una versión local de la entidad federativa.

²²⁰ Con este propósito, el Gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, pretendía ir un paso adelante respecto a la política de federalización acordada con la SEP, en el sentido de hacer partícipes a los gobiernos estatales en las decisiones educacionales. El Gobernador iba más allá con sus planteamientos al establecer un conjunto de acciones estratégicas basadas en la inclusión de los Municipios, de los Consejos Escolares y de las Asociaciones de los Padres de Familia para impulsar los cambios en el sistema escolar básico.

Simultáneamente y como parte de este proceso, se anuncia la creación de ocho Subsecretarías Regionales de la SEG para coordinarse con los Municipios en la administración desconcentrada de la educación.

Paralelamente y como un adelanto de las medidas a implementar, se anuncia a mediados de 1998 *la municipalización de la educación*, tomando como Municipio Piloto para su aplicación al Municipio de León. La estrategia contempla una participación directa de las autoridades municipales en la enseñanza y en la supervisión de 1200 escuelas y de más de cuatro mil maestros de educación básica (AM, 1998).

Las implicaciones políticas de la anunciada municipalización de la educación, revelaron nuevamente, como ya había ocurrido con la administración de Medina Plascencia, que no bastaba con generar proyectos y aplicarlos para reorganizar el sistema educativo y propiciar cambios con incidencia en las aulas. En el caso del gobierno de Fox, ese proyecto de desconcentración no contó con la participación y consenso de los grupos sindicales, pues estos vieron y criticaron que con esas medidas, se ponían en riesgo la contratación, la permanencia y la estabilidad de los profesores de educación básica, cuestiones que ya estaban formalizadas en las Actas y Acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las entidades federativas de la República (SEP, 1992d) a favor del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Es decir, la relación laboral de los profesores se regulaba entre instancias de nivel nacional, SEP-SNTE. La desconcentración y la municipalización implicaban, pues, un cambio radical en las relaciones laborales que los gremios sindicales observaron y mostraron una oposición que se expresó en continuos paros y mítines.

Ante el rechazo de las secciones sindicales del magisterio a los proyectos de la municipalización con el proyecto piloto en León, y del establecimiento de las

Subsecretarías Regionales, empieza una serie de rectificaciones y reacomodos en la marcha de los proyectos anunciados²²¹.

En principio, para fines de 1998, en la propaganda de la Secretaría de Educación de Guanajuato, se omite toda referencia al proyecto de municipalización y luego como resultado de una serie de acuerdos entre el Gobierno del estado²²² y los dirigentes sindicales, se crean Subsecretarías dependientes directamente del Secretario y seis Delegaciones Regionales como era la propuesta del SNTE. El proyecto piloto de la Municipalización es echado abajo sin mayores explicaciones. Empero, lo anterior no fue obstáculo para que la Secretaría de Educación de Guanajuato continuara con la creación de condiciones administrativas que sirvieron en la edificación de esa Secretaría como una nueva instancia de centralización.

A partir de estos acontecimientos, la Administración del gobierno del estado acuerda en el lenguaje implícito del juego político, una tregua de paz para poder terminar su período de gobierno sin demérito de la autoridad. Luego, con el establecimiento operativo de las Subsecretarías centralizadas y la creación de las Delegaciones Regionales, las secciones sindicales del gremio cobran las facturas de su oposición al ser beneficiados con el control directivo de algunas Delegaciones y la ubicación en ellas de personal de mandos medios proclives a sus intereses. De esta forma, el Municipio como entidad y/o espacio interviniente en la gestión de la educación básica, como era la estrategia de las autoridades, queda nulificado.

Empero, la línea de trabajo del programa educativo que logra encaminarse fue el de la Participación Social en la Educación, con el que se observó un esfuerzo sistemático por incorporar a los padres de familia en las actividades de formación de los educandos acompañando a los docentes. Del programa presentamos un repaso,

²²¹ Se especulaba entre los grupos de opinión y partidistas, que el cambio de marcha en los propósitos de la política educativa de Guanajuato, obedecía a las ambiciones políticas del gobernador, por ir más allá en su carrera política.

²²² Las negociaciones fueron encabezadas por el propio Gobernador Vicente Fox, en tanto que los dirigentes sindicales ya no le reconocían al Secretario de Educación de Guanajuato Fernando Rivera Barroso, ninguna capacidad para tomar decisiones, pero en todas las reuniones públicas aparecía como “convidado de piedra” junto al Gobernador.

en tanto que de su establecimiento y aplicación en el período de 1997 al 2000, se valió el siguiente gobierno del estado para continuarlo al darle una mayor organicidad, convirtiéndolo en un programa estratégico al que se le asignaron suficientes recursos y personal para abarcar en su implementación a todos los municipios en el estado. De esta forma, se empezó por contratar a personal que en cada Delegación de la Secretaría de Educación de Guanajuato se haría cargo de atender el Programa, asesorando la organización de los Padres de familia.

El Programa de la Participación Social en la Educación fue aplicado en Guanajuato bajo la confección del Profesor Juan Arenas, con la finalidad precisa de ser uno de los canales para transformar los centros escolares en comunidades educativas dinámicas (Arenas, 2001:1-80)²²³.

Del Programa para la Participación Social en la Educación, decimos que fue confeccionado, porque su origen y desarrollo han sido factura de la Secretaría de Educación Pública desde los instructivos hasta los manuales para integrar tanto los Consejos Municipales, los Escolares así como las Asociaciones de Padres de Familia²²⁴. Esos documentos son hechos llegar a las autoridades municipales por las de la Secretaría de Educación de Guanajuato, quienes a su vez las reciben de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP, en lo que corresponde a los Consejos Escolares. Hoy en día, personal de esta dependencia se traslada a los estados para dar las orientaciones básicas del inicio del ciclo lectivo, integrando el Programa de Participación Social en el Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio 2012 (SEP, 2012: 116-120).

²²³ En el lenguaje de sobreentendidos de los actores políticos, los Supervisores y Jefes de Sector afines a los Grupos Sindicales mantenían la opinión de que el Programa de la Participación Social era utilizado por la Secretaría de Educación de Guanajuato para hacer entrar a las comunidades en un nuevo paradigma de funcionamiento institucional, en el que los maestros, directores, supervisores y jefes de sector, respondieran más a las exigencias de los padres de familia al ser considerados éstos como los usuarios de los servicios educativos y a los que se les debían entregar resultados.

²²⁴ El autor de esta tesis fue, entre 1994 y 1995, Secretario Técnico del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación en el Municipio de León, Guanajuato, México. Posteriormente, ha continuado como un observador de esos programas de política pública, de los que por su análisis ha resultado esta tesis..

La característica original del programa confeccionado por Arenas, es que abre en la Participación varios sub-proyectos para fortalecerla. Así, figuran:

- Escuela de Padres,
- Talleres Vivenciales para Padres de Familia,
- Ver bien para aprender mejor,
- Asociación de Padres de Familia y
- Consejos de Participación Social en la Educación, dentro de los que se integran los Consejos Escolares (CEP), los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (COMPSE), los Consejos Comunitarios de Participación Social²²⁵ y el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación. De los anteriores nos fijaremos en los que tocan al Municipio y al plantel escolar, en tanto que ambos se tomaron como asiento para construir el campo de estudio. En cuanto a su definición, Arenas nos dice que “los CEP representan el órgano colegiado que se instituye como una instancia de planeación, consulta, colaboración, apoyo, gestión e información, etc.

Por cuanto a los COMPSE, estos son un órgano colegiado que se instituye como una instancia de planeación, consulta, colaboración, apoyo, gestoría e información, en el municipio” (2001:55).

Un punto relevante en el Programa es que Arenas menciona, por una parte, una evaluación de las acciones anteriores realizadas en ese rubro, es decir entre la fecha de suscripción del ANMEB y el año de 1996; en ella señala que se había logrado un bajo impacto en la educación básica de nuestro estado, sin aludir a los autores de tales acciones ni las dimensiones de la ejecución programática. Pero, por otra parte, califica las acciones del programa bajo su conducción, al puntualizar que, “después de cinco años de un intenso trabajo y de “una cadena de valor” cada día más confiable, conformada por un número considerable de Jefes de Sector, Supervisores, Directores, Maestros, Padres de Familia, Alumnos y demás miembros de las

²²⁵ Estos Consejos se forman con los Representantes de los Maestros, Padres de Familia y encargados de las escuelas rurales que no tiene organización completa; se les agrupa por su cercanía.

comunidades educativas y locales a lo largo y ancho de nuestro estado, nos ha permitido alcanzar un 45.7% de comunidades que se han comprometido corresponsablemente en la mejora de sus resultados educativos” (Arenas, 2001:2)²²⁶. Más adelante, Arenas complementa el logro alcanzado (de comunidades comprometidas) con los siguientes datos:

(Integración de) (...) 46 Consejos Municipales de Participación Social en la Educación con rumbo claro, que presentan proyectos y soluciones viables a la problemática de cada uno de sus municipios, pero sobre todo son garantes de equidad y prioridad de los espacios educativos (...)

(...) 8,000 Consejos Escolares de Participación Social en la Educación que han iniciado el proceso de democratización de las escuelas y el involucramiento de todos y cada uno de los actores principales en la educación, en diversas comunidades educativas y locales de nuestro estado (...)

(...) 386 Zonas Escolares de Educación Básica, es decir, el 79.7%, trabajan en corresponsabilidad educativa con los padres de familia y demás miembros de la comunidad local (...)

(...) 4521 Escuelas de educación Básica, es decir, el 45.7%, son atendidas directamente por los Asesores Técnicos de Participación Social en la Educación” (Arenas: 2001:76-77).

4.3 La participación social en la educación en Guanajuato durante el período 2000-2006

En el Capítulo Segundo, en el apartado 2.6.1.1, puntualizamos las competencias y atribuciones que la Ley General de Educación establece a los gobiernos federal, estatales y municipales, de tal modo que de su análisis pudimos caracterizar el carácter centralizador de la política educativa de la federalización; y luego en el apartado 2.6.1.2, ampliamos el examen señalando cómo se regula la participación social en la educación básica en todo el país. De entrada, entonces para este apartado retrotraemos lo expuesto en aquellos apartados desprendiendo las repercusiones de la legislación general en las normas y leyes establecidas con respecto a la participación social en la educación en Guanajuato.

²²⁶ Justo es reconocer el profesionalismo del Profesor Arenas como funcionario de la Secretaría de Educación de Guanajuato para implementar el Programa con un amplio conjunto de acciones realizadas durante su período como Responsable del mismo (1996-2000; lo cual se testimonia con los encuentros, talleres, concursos y demás eventos organizados en casi todos los Municipios del estado (Arenas, 2001:35-40).

Nuestro país es una República Federal por lo que los componentes de la Federación, es decir los estados, se asumen también con las mismas características del régimen federal y diseñan un régimen interior que se constituye también con tres poderes, a saber, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo con una Cámara de Diputados y el Poder Judicial. También se establecen en los estados sus Constituciones que deben estar en correspondencia con la Constitución General de la República. Es así que luego de las reformas a la Constitución en su artículo 3º-, para abrogar la antigua Ley Federal (SEP, 1974) y dar origen a la Ley General de Educación (SEP, 1993), los estados iniciaron el proceso de establecimiento de sus leyes de educación.

El desarrollo de este apartado lo iniciamos con la Ley de Educación del Estado de Guanajuato, enfocándola sobre la Participación Social en la Educación, considerando en primer término, el desarrollo de su legislación respecto al tema a partir de 1996²²⁷. Luego nos introducimos en su revisión a través de un conjunto de indicadores que nos permitieron analizar el grado de participación social en la educación desde el punto de vista legal. Los indicadores enfocan el funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (COMPSE) y de los Consejos Escolares de Participación (CEP).

En un segundo apartado analizamos el grado de participación en la educación desde el punto de vista social, es decir, queremos precisar cuál es la participación real de los Sujetos que conforman los Consejos, tanto de los Municipales como de los Escolares. En esta tarea, recurrimos a la información recuperada con las entrevistas realizadas a los integrantes de ambos Consejos y de las que anexamos sus guías²²⁸.

²²⁷ Dentro del período abarcamos la Ley de Educación del Estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado N°- 65, segunda parte, del 13 de agosto de 1996. La misma Ley se reforma, dándose a conocer los cambios a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado N°- 141, cuarta parte del 3 de septiembre de 2010. La última reforma a la Ley se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado N°- 160, segunda parte del 7 de octubre de 2011 y la Fe de Erratas publicada en el Periódico Oficial 172, segunda parte del 28 de octubre de 2011. Los cambios efectuados en el corpus legal no involucraron el tema de nuestro objeto de estudio, utilizando para el análisis final, la última versión de la Ley publicada el 7 de octubre de 2011.

²²⁸ Anexo N°- 8.

4.3.1 Las normas de la participación social en la educación en Guanajuato

La Ley de Educación del Estado de Guanajuato. De ésta, ubicamos primero los principios, normas y artículos, referentes la distribución de la función social de la educación, caracterizando primero, cómo los Sujetos políticos asumen su papel y el que les asigna el Poder Ejecutivo; luego revisamos la participación de los Sujetos en dos planos: uno, que se corresponde con la Participación Social en la Educación a través de los Consejos Municipales, y dos, el concerniente a los Consejos Escolares.

Por tanto, distinguimos los siguientes Sujetos: El Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato, representado por las Autoridades de la Secretaría de Educación de Guanajuato; los Presidentes Municipales, que tienen la representación en los Directores de Educación Municipal; los Representantes de los Padres de Familia ante los Consejos Municipales de Participación; Funcionarios Educativos del Gobierno del Estado, representados por los Jefes de Sector y Supervisores Escolares de los tres niveles de la educación básica con adscripción en los Municipios, y Maestros de los mismos niveles educativos, nombrados como representantes ante los Consejos Municipales en su calidad de maestros distinguidos²²⁹.

En el plano de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, se ubican los siguientes Sujetos: Los Directores de Escuela de los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria, secundaria); los Representantes de los Padres de Familia nombrados por éstos ante los Consejos Escolares y los Maestros de Grupo, nombrados indirectamente para representarlos ante los Consejos.

Objeto de la Ley de Educación del Estado de Guanajuato²³⁰

En la Ley de Educación para la entidad federativa del estado de Guanajuato, en su Artículo 1º- establece que: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público y

²²⁹ Los maestros cuyos alumnos obtienen los máximos puntajes en las pruebas que anualmente se aplican, son quienes ganan la representación docente para estar en los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación.

²³⁰ Los encabezados en negrita son tomados del mismo texto de la Ley de Educación de Guanajuato (CEG, 2011).

tienen por objeto regular la educación que imparten el Estado y los Municipios de Guanajuato (...) de conformidad con lo establecido por el Artículo 3°- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones normativas” (CEG, 2011:1).

Autoridades Educativas

Artículo 9. La aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponde a las autoridades educativas. Son autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias:

- I. El Ejecutivo Estatal;
- II. La Secretaría;
- III. Los organismos descentralizados del sector educativo; y
- IV. Los Ayuntamientos (CEG, 2011:4).

Competencia del Estado de Guanajuato de prestar el servicio de la Educación

Artículo 10. Corresponde al Estado, por conducto del Ejecutivo Estatal, prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, media superior y superior, la normal y la relativa a la formación de maestros, así como la de adultos y la formación para el trabajo (CEG, 2011:4).

Integración del Sistema Educativo Estatal en Guanajuato.

Para la integración de ese sistema en el Artículo 54 se establece que integran el Sistema Educativo Estatal:

- I. Personas: Los educandos, los educadores, los padres de familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, el personal de apoyo y el personal directivo.
- II. Instituciones: Las instituciones educativas de la entidad, los órganos colegiados en materia técnico pedagógica, las instancias de apoyo a la educación, los Ayuntamientos, la Secretaría, los organismos descentralizados del sector educativo, el Ejecutivo Estatal y el Consejo Estatal Técnico de Educación, de conformidad con la Ley General de Educación (CEG,2011:15).

Atribuciones de los Ayuntamientos

Artículo 74. Corresponde a los Ayuntamientos:

- I. Colaborar en el ámbito de su competencia, con la Secretaría para el adecuado funcionamiento de los servicios educativos;
- II. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el proyecto educativo municipal, en congruencia con la planeación educativa de la Secretaría, para la unificación y coordinación de la actividad educativa (...)
- VII. Constituir el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación y llevar a cabo su operación (CEG, 2011:22).

Derechos y Obligaciones de los Padres de Familia ante la Autoridad Educativa

Derechos

Artículo 64. Los padres de familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, tienen derecho a: I. Obtener la inscripción para sus hijas, hijos o pupilos menores de edad en instituciones públicas o privadas, para que realicen los estudios de preescolar, primaria y secundaria;

II. Ser informados y orientados por los educadores acerca de los resultados de las evaluaciones y comportamiento de sus hijos, para coadyuvar en el proceso de enseñanza-aprendizaje;

III. Colaborar con el personal directivo en actividades que estén orientadas hacia el logro de la calidad educativa;

IV. Ser informados por los representantes de sus asociaciones de padres de familia y de los Consejos de Participación Social, de los objetivos alcanzados durante su gestión, así como de la aplicación de las aportaciones voluntarias realizadas en numerario, bienes o servicios que hayan efectuado durante el ciclo escolar;

V. Expresar sus quejas e inconformidades ante el personal directivo, o en su caso, ante las instancias que correspondan, acerca de la calidad y oportunidad con que se prestan los servicios educativos en la institución y ser informados de la atención a sus demandas;

VI. Constituirse en asociaciones de padres de familia;

VII. Formar parte de los Consejos de Participación en los términos de esta Ley (CEG, 2011:18-19).

Obligaciones

Artículo 65. Los padres de familia, tutores o quienes ejerzan la patria potestad tienen las siguientes obligaciones:

- I. Hacer que sus hijos, reciba la educación preescolar, primaria y secundaria, y procurar que accedan a la educación media superior y superior;
- II. Coadyuvar con el personal directivo en el desarrollo de actividades que mejoren la calidad de los servicios educativos que se presten;
- III. Colaborar con los educadores en el tratamiento de los problemas de comportamiento y de aprendizaje de sus hijos;
- IV. Participar en las actividades educativas que se realicen por la institución a la que pertenecen sus hijos;
- V. Atender las disposiciones técnico-pedagógicas que dicte la institución competente en relación con la educación de sus hijos;
- VI. Abstenerse de intervenir en asuntos técnicos, laborales y administrativos de las instituciones que presten servicios educativos;
- VII. Asistir a las pláticas sobre alimentación sana que imparte la Secretaría de Salud;
- VIII. Apoyar de manera activa y permanente el proceso educativo de sus hijos;
- IX. Vigilar que sus hijos cumplan con las tareas y actividades extraescolares definidas por el personal docente de la institución educativa;
- X. Atender las observaciones del personal docente y directivo sobre las conductas individuales o colectivas de sus hijos, que violenten la vida interna de las instituciones educativas;
- XI. Participar en los programas de formación de padres que implemente la Secretaría, con el fin de impulsar el desarrollo familiar que favorezca la educación integral de sus hijos (CEG, 2011:19-20).

Participación social en la educación

Consejo Escolar

Artículo 36. En cada institución pública que preste el servicio de educación básica se constituirá un consejo escolar de participación social en la educación (...) Para fortalecer la participación de la comunidad en apoyo a las labores del educador, del educando y de las instituciones (...)

(...) Dichos consejos se abstendrán de intervenir en los asuntos laborales de las instituciones educativas y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas. Estas prohibiciones serán aplicables (...) a los consejos municipales de participación social en la educación CEG, 2011:11).

Consejo Municipal

Artículo 37. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación. La Secretaría en coordinación con cada uno de los ayuntamientos, propiciará el establecimiento de dichos consejos (CEG, 2011:11).

Elaboración de Proyecto Educativo

Artículo 38. Los consejos municipales de participación social en la educación, además de cumplir con sus atribuciones, se coordinarán con los ayuntamientos para elaborar el diagnóstico que sustente el proyecto educativo y de aquellos otros que incidan en el desarrollo educativo del municipio (CEG, 2011:12).

Regulación de los Consejos

Artículo 40. Los consejos (...) se constituirán, integrarán, operarán y tendrán las atribuciones y finalidades contenidas en la Ley General de Educación y en la normativa correspondiente²³¹(CEG, 2011:12).

Promoción de la participación social

Artículo 41. Las autoridades educativas, en los términos y condiciones que se establecen en esta Ley y sus reglamentos, promoverán la participación social, la de

²³¹ Cfr. Capítulo Segundo, apartado 2.6.1.1 de esta tesis.

los prestadores del servicio y la de los sectores productivos, para optimizar y elevar la calidad del servicio educativo (CEG, 2011:12).

Aportaciones a las instituciones educativas

Artículo 6. El servicio público educativo es de carácter obligatorio que el Estado preste, no estará condicionado al pago de cooperaciones en numerario, bienes y servicios o cualquier otra prestación en dinero o en especie por parte de los padres de familia (...) Queda prohibido condicionar la inscripción o el acceso a la educación pública que imparta el Estado, así como la entrega de documentos oficiales y escolares a cambio de las aportaciones referidas en el párrafo anterior (...) Cualquier persona física o moral podrá realizar aportaciones a la institución educativa por los diversos conceptos señalados en el presente artículo o por otro concepto lícito. Los recursos que se obtengan a través de estas aportaciones serán captados, aplicados y transparentados de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría y se aplicarán para la atención de las necesidades de la propia institución, de conformidad con su proyecto educativo escolar. Las aportaciones referidas en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo (...) Dichos recursos, una vez ingresados a la institución educativa, adquirirán el carácter de recurso público y serán fiscalizables de acuerdo a la legislación aplicable.

Una vez apuntados los principios de la Ley de Educación de Guanajuato referidos a la Participación Social y vigentes en el período objeto de estudio de la tesis, hacemos su revisión con las siguientes observaciones al seguir el modelo de autoridad traslapada, el cual recuperamos para la comprensión del grado de descentralización alcanzado con la política de la federalización de la educación básica implementada hasta 2006. Esto nos dará pie para entrar a la revisión del alcance de la participación social en la educación (CEG, 2011:2).

A) El indicador que manejamos es el de *las relaciones desiguales y asimétricas*²³² entre el gobierno estatal y los Ayuntamientos al compartir el ámbito de las decisiones

²³² Las cursivas son del autor de la tesis.

en la educación básica. Esas relaciones aparecen en la legislación del estado de Guanajuato expresadas con un carácter interdependiente e igualitario entre los Sujetos Políticos (Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato y Ayuntamientos) y que se distinguen por su competencia simultánea y cooperación (Artículos 9, 54, Inciso II y 74, Inciso I).

Empero, el carácter contradictorio de esas relaciones puede advertirse en el modo asimétrico como quedan organizadas las funciones y competencias de los actores al distribuirse la función educativa desde la Ley General de Educación: la SEP centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación de otras, asignando unas para sí como atribuciones *exclusivas* y de igual modo asignando otras como *exclusivas* para el gobierno del estado y otras más como *concurrentes* para ambos poderes (LGE, 1993:18,54-60).

Con respecto al tratamiento que la Ley General de Educación da a las atribuciones educativas a los Ayuntamientos, se observa el carácter subordinado que se les asigna al hacerlos depender del Gobierno del estado, cuando se puntualiza en su Artículo 15, que “el Ayuntamiento podrá, *sin perjuicio de las autoridades educativas federal y locales (estatales)*, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad (SEP, 1993:59) (...)

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la *participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas* (...)

De acuerdo con lo anterior, en la legislación del estado de Guanajuato se asume que (Artículo 10): “Corresponde al Estado de Guanajuato, por conducto del Ejecutivo Estatal, prestar los servicios de educación básica” (...) (CEG, 2011:4).

Y a los Ayuntamientos les corresponde (Artículo 74):

I. Colaborar, en el ámbito de su competencia, con la Secretaría para el adecuado funcionamiento de los servicios educativos.

II. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el proyecto educativo municipal, *en congruencia con la planeación educativa de la Secretaría*, para la unificación y coordinación de la actividad educativa (CEG, 2011:22).

B) A partir del carácter subordinado de los Ayuntamientos al Gobierno del estado de Guanajuato en materia de educación básica, éste se expresa también en otro aspecto que se manifiesta en la legislación, cuando tomamos en cuenta el indicador de la *integración burocrática del sistema educativo estatal*; es decir, los Ayuntamientos son incorporados como componentes de un sistema educativo en el que para su integración se sigue una lógica de funcionamiento jerárquica, la cual deviene desde la Ley General de Educación, al asignarles un papel de auxiliares en una planeación del sistema decidida desde las cúpulas técnicas de la Secretaría de Educación Pública. Lo anterior se expresa en la Ley de Educación de Guanajuato, en el Artículo 54, Inciso II, que establece: La integración del Sistema Educativo Estatal lo conforman las instituciones educativas de la entidad, los órganos colegiados en materia técnico pedagógica, las instancias de apoyo a la educación, los Ayuntamientos, la Secretaría, los organismos descentralizados del sector educativo, el Ejecutivo Estatal y el Consejo Estatal Técnico de Educación, de conformidad con la Ley General de Educación” CEG, 2011:16).

Si a lo anterior le añadimos la frase en cursiva ya mencionada del Artículo 74, Inciso II de la Ley de Educación de Guanajuato, encontramos sin ambages la integración burocrática que se observa.

C) Al seguir la revisión del papel que desempeñan los Sujetos de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, recuperamos el concepto de la participación y de los objetivos de los procesos participativos según *las escaleras de la participación*, de tal modo que nos permita señalar en la Ley de Educación de Guanajuato lo que deben hacer los Sujetos de los COMPSE. De acuerdo con estas referencias que recuperamos de Brugué, Font y Gomá (2003:116), nos valemos para utilizar el indicador *el alcance y los modos de la participación de los Sujetos*.

De acuerdo con estas premisas, la Ley de Educación de Guanajuato, obliga en primer lugar a los Municipios a ser gestores de la administración de los recursos asignados por la Federación y el gobierno estatal, al ramo de la educación básica, además de los propios que el Ayuntamiento asigne en el Presupuesto Anual. Esa gestión se mandata²³³, debe de ser *en congruencia con la planeación educativa de la Secretaría* (CEG, 2011:22).

Para las autoridades de los Municipios en Guanajuato, su papel en la educación básica es el marcado por la Ley de Educación en el Estado, la cual está articulada en su fundamento y metas con la Ley General de Educación. En este sentido, hay una coordinación de lo que la Secretaría de Educación de Guanajuato establece en sus programas de infraestructura, de cobertura y ampliación de los servicios, con las necesidades educativas que deben ser diagnosticadas por las autoridades municipales a través de los Consejos Municipales de Participación Social, según lo establece el Artículo 38 de la citada Ley (CEG, 2011:12).

Respecto a los Representantes de los Padres de Familia, la misma Ley Educativa de Guanajuato, al ubicarlos en el Artículo 54, Inciso I (CEG, 2011:15), como integrantes del Sistema Educativo Estatal, quedan equiparados a la categoría de componentes de la burocracia educativa. De ese modo, al ser caracterizados como burócratas, su actitud en los COMPSE debe ser la de acatar los dictados de la Ley, que cobran forma en los dictámenes de la planeación educativa enviados por las Autoridades de la Secretaría de Educación de Guanajuato a los Consejos. Así, su participación queda acotada a la calidad de “sujetos opinantes”, conformando así los Consejos como instancias consultivas y no decisorias sobre el servicio educativo.

Del involucramiento de los directivos desde los Jefes de Sector y los Supervisores Escolares, su participación en los COMPSE se da de manera obligada por la Ley de Educación de Guanajuato (Artículo, 54 Inciso I) (CEG, 2011:15) al estar integrados al Sistema en tanto que funcionarios de la Secretaría de Educación de Guanajuato y en

²³³ Es el mandato de la Ley a cumplir.

esa calidad de burócratas sus opiniones y decisiones se sujetan a la planeación que decida la Secretaría.

Los docentes de educación básica, según la Ley de Educación de Guanajuato, deben concurrir a los COMPSE en tanto que son integrantes del Sistema Educativo Estatal (Artículo 54, Inciso I; CEG, 2011:15) Empero, de la revisión de la Ley Educativa de Guanajuato se observa que no establece restricciones para la participación de los docentes en los COMPSE, pero la Ley General de Educación en la que se fundamenta la primera sí lo hace y consiste en establecer que: Deben ser (...) *maestros distinguidos* (...) (SEP, 1993:84). Y sus objetivos en cuanto al proceso participativo en el que se involucran, son, al igual que los de sus Superiores (Supervisores y Jefes de Sector) también en el COMPSE: Opinar y ser consultados sobre una variedad de asuntos que les son encomendados; pero siempre sus acciones deberán moverse entre el *primero y el segundo peldaño de la escalera*, es decir sin acceder al *tercer escalón*, es decir, a *la toma decisiones*²³⁴.

D) La revisión a la Ley de Educación de Guanajuato la llevamos ahora a lo que se establece para los Consejos Escolares, abarcando las acciones que deben realizar los Sujetos: Directores, Representantes/Maestros y Representantes de los Padres de Familia. Para la revisión haremos uso nuevamente del indicador *el alcance y los modos de la participación de los Sujetos*.

La misión del Consejo según la Ley Educativa de Guanajuato, se resume en breves frases contenidas en el Artículo 36: (...) Constituirse para fortalecer la participación de la comunidad en apoyo a las labores del educador, del educando y de las instituciones (...) (CEG, 2011:11).

²³⁴ Cfr. El Artículo 70 de la Ley General de Educación presenta una larga lista de verbos que enuncian las acciones encomendadas a los Maestros Distinguidos como miembros de los COMPSE, mostrándonos el carácter de la intervención que debe regir su participación: *Gestionará, conocerá, estimulará, promoverá y apoyará, hará aportaciones, podrá opinar, coadyuvará, podrá proponer, procurará y en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio* (SEP, 1993:84, 85).

Más adelante, al ocuparse de la regulación de los Consejos Escolares, la Ley Educativa de Guanajuato en su Artículo 40 establece que: Los Consejos (...) se constituirán, integrarán, operarán y tendrán las atribuciones y finalidades contenidas en la Ley General de Educación y en la normativa correspondiente²³⁵ (CEG, 2011:12). Esto significa que habrá que revisarlas en la Ley General de Educación. Así pues en el Artículo 69 se establece en principio que (...) Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de vincular a ésta con la comunidad (...) Para lo cual (...) hará lo conducente para que opere un consejo escolar de participación social.

De acuerdo con el indicador que hemos señalado para precisar el alcance de los Consejos Escolares desde el punto de vista legal, hay que puntualizar el Acuerdo 280 dictado por la Secretaría de Educación Pública en julio de 2010, el cual establece que los Consejos (tanto los Municipales como los Escolares), Artículo 2: “Son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objetivo promover la participación de la sociedad en acciones que permitan elevar la calidad de la educación pública y ampliar la cobertura de los servicios educativos” (SEP, 2000b:1). En otras palabras, son instancias cuyos miembros se constituyen como organismos de modo que puedan opinar.

De la Ley General de Educación y de la Ley Educativa de Guanajuato así como de la normativa correspondiente (Acuerdos Secretariales de la SEP, 280 y 535) no se dice más de las responsabilidades del Director, excepto que se le nombra como Consejero Presidente, en tanto que según la Ley General de Educación en su Artículo 69 dice que es su obligación (...) pues “Hará lo conducente para que (en cada escuela pública) opere un consejo escolar de participación social” (...) (SEP, 1993:83).

²³⁵ La normativa correspondiente son los Acuerdos Secretariales N°- 280 de fecha 21 de julio de 2000 y N°- 535 del 8 de junio de 2010 (SEP, 2000b; SEP, 2010).

De los papeles a desempeñar por los demás Sujetos componentes del Consejo Escolar, la Ley General de Educación, la Ley Educativa de Guanajuato y la normativa correspondiente no los especifica, quedando cualquiera de sus miembros en posibilidad de ejercer las funciones de Secretario Técnico para levantar las actas de apertura y de sesiones de los Consejos. Los demás componentes podrán coordinar equipos para elaborar proyectos de trabajo articulados a los programas federales, estatales y municipales que tengan por finalidad el mejoramiento de las instalaciones escolares.

Esa dinámica de trabajo es ordenada por el Acuerdo Secretarial 535, en sus Artículos 4º-, 5º-, 6º-, 7º-, 8º-, 9º- y 10º-, los cuales deben sujetar lo dispuesto en los manuales y procedimientos para poner en marcha y organizar el funcionamiento de los Consejos según las normas complementarias dictadas por las autoridades educativas del estado de Guanajuato (SEG, 2001).

De esta forma, el Acuerdo Secretarial 535 y los manuales de procedimientos de la SEG (2001) ordenan que en los primeros días de septiembre se convoque a la constitución del Consejo con una asamblea a la que debe concurrir toda la comunidad educativa para nombrar a quienes los representarán en el Consejo; luego en octubre se lleva a cabo la 1ª asamblea del Consejo ya constituido en la que se constituyen las comisiones de trabajo para organizarse y gestionar los recursos de los programas federales, estatales y locales asignados a la escuela o escuelas de la región. Para febrero se convoca a una sesión de trabajo general con toda la comunidad escolar, informándose del avance de los programas por las comisiones encargadas, y por último, el Consejo sesiona en junio para cerrar el ciclo escolar. La duración de los Consejeros en el período es de dos años con posibilidades de reelegirse por dos años más.

En esta ruta de trabajo, dispuesta por el Acuerdo Secretarial 535, todos los miembros de los Consejos cumplen su papel, con lo que al final del ciclo, el Presidente, que es el director de la escuela, debe informar de la realización del conjunto de obras

realizadas y dar el informe financiero de lo recabado y gastado por el Consejo. Todas estas tareas deben llevarse a cabo contando con la colaboración de las madres y los padres de familia, de sus asociaciones y de los maestros organizándose en equipos. El objetivo principal de ellas es que deben promover los aprendizajes de los alumnos.

Una normatividad más reciente e incluida en los materiales para la capacitación anual al magisterio de educación básica, establece una plataforma tecnológica para registrar los avances de lo que se hizo durante un año escolar. Según lo dispone ese manual, los Secretarios de los Consejos deben subir la información del registro y las incidencias del proceso a la plataforma tecnológica (SEP, 2012).

Para resumir este punto y poniendo en juego el indicador del *alcance y los modos de participación de los sujetos*, observamos en el Acuerdo Secretarial 535 que en su contenido y específicamente en el Artículo 3º-, se hace una tipificación de tres tipos de acciones que deben llevar a cabo los Sujetos (Directores, Padres y Maestros), asimismo con el uso de los verbos de las acciones ordenadas, se explicita el alcance de las acciones y el modo en que se van a llevar a cabo.

Un primer tipo de acciones del Consejo Escolar de Participación es la *gerencial-administrativa*. Esta consiste en:

(...) Dar a conocer a las madres y padres de familia, el monto de los recursos que, en su caso, sean otorgados a la escuela a través de programas federales, estatales o locales, los cuales serán ejercidos de acuerdo con la normatividad aplicable (...)

(...) El Consejo Escolar promoverá ante la Asociación de Padre de Familia, que ésta informe a la comunidad educativa el monto y uso del conjunto de los recursos que hubiera recabado (...)

(...) El Consejo Escolar promoverá que la comunidad educativa conozca el monto de los recursos que sean recabados por aquél, y que provengan de cualquier fuente distinta a las ya mencionadas (...) (SEP, 2010:2).

Un segundo tipo de acciones del Consejo Escolar es la *informativa y de exhortación*, la cual se expresa en que (...) el Consejo Escolar *tomará nota* de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas (a los alumnos) y *exhortará* al personal directivo y docente para que con base en los mismos se establezcan

metas para mejorar los resultados en la siguiente evaluación, haciendo del conocimiento de las madres y padres de familia o tutores esta información (...)

El tercer tipo de acciones del Consejo Escolar es *la colaborativa-pedagógica* a partir de integrar a los padres de familia, a sus asociaciones y al resto de la comunidad educativa en *organizar actividades* que tengan por objeto una serie de acciones ya predeterminadas en el Acuerdo Secretarial para los Consejos sobre:

“Programas de lectura, mejoramiento de la infraestructura, la protección civil, la seguridad en las escuelas, el impulso a la activación física, el desaliento en las prácticas que generen violencia entre pares, el consumo de alimentos saludables y el cuidado al medioambiente, organización de eventos deportivos, actividades recreativas, artísticas o culturales, y en general, desarrollar otras actividades en beneficio de la escuela” (SEP, 2010:2).

4.3.2 La participación social en la educación desde el punto de vista de los Sujetos

En este apartado presentamos el análisis del grado de participación social en la educación desde la propia óptica de los actores, para lo cual recurrimos a la información aportada en las entrevistas por los Sujetos. De esta forma, al seguir esta exigencia en el trabajo de campo, logramos acceder a la comprensión desde los Sujetos mismos, de los problemas concretos y reales que obstaculizan la viabilidad de las políticas y programas de la participación social en la educación que se aplicaron en el período de 2000 al 2006.

Lo anterior llevó a determinar el proceso de captura de la información para lo cual se siguió la estrategia del muestreo teórico (Sierra, 1998:312), la cual consiste en que “independientemente del número de casos a estudiar, el criterio orientador del trabajo de campo es el desarrollo de las comprensiones teóricas que dan consistencia al tema de investigación, analizando exhaustivamente la pluralidad de actores contemplados como universo de población”. Este procedimiento obliga “a tomar en cuenta un mínimo de exhaustividad en la selección de las personas entrevistadas según el principio de cobertura máxima de información” (Sierra, 1998:312).

Una vez establecido el paso anterior, se trabajó la selección de las personas a entrevistar, fase que se organizó siguiendo la técnica de *bola de nieve* por las redes sociales *naturales*²³⁶, lo que implicó recurrir a amigos, discípulos y conocidos para la implementación de las entrevistas. Fue así que logramos acceder a los actores objeto de la investigación y al hacer su selección, fijamos las dimensiones de la muestra para realizar el trabajo de campo bajo un programa determinado, considerando de los cuarenta y seis municipios de Guanajuato, abarcar un límite máximo de doce y como límite mínimo, cuatro. Al final, el trabajo de campo abarcó a seis municipios, en los que trabajamos las entrevistas con los siguientes sujetos, los que se localizan con una serie de claves al término de su enunciación.

- a) Autoridades de la Secretaria de Educación de Guanajuato: Responsable del Programa de Participación Social en la Educación y Asesor Técnico de los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación, clave A1 y A2, respectivamente.
- b) Funcionarios de los Municipios²³⁷ con representación en los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (COMPSE) , claves F1, F2, F3, F4, F5 y F6.
- c) Autoridades de Ayuntamientos diferentes sin representación en los COMPSE: claves AA1 y AA2.
- d) Autoridades del Sistema Escolar con representación en los COMPSE, claves ASE1, ASE2, ASE3, ASE4, ASE5 y ASE6.
- e) Representantes de los Padres de Familia ante los COMPSE: RP1, RP2, RP3, RP4, RP5 y RP6.
- f) Profesores representantes del magisterio de educación básica en los COMPSE: M1, M2, M3, M4, M5 y M6.
- g) Directivos Escolares de Jardín de Niños, Presidentes de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPS), Claves: DJ1, DJ2, DJ3, DJ4, DJ5 y DJ6.

²³⁶ Las cursivas son de Francisco Sierra (1998:312).

²³⁷ Los Municipios en los que se realizó el trabajo de campo, Cfr. Anexo 9.

h) Directores de Escuela Primaria, Presidentes de los CEPS, claves: DP1, DP2, DP3, DP4, DP5 y DP6.

i) Directores de Escuela Secundaria, Presidentes de los CEPS, claves: DS1, DS2, DS3, DS4, DS5 y DS6.

j) Educadoras con representación en los CEPS, claves E1, E2, E3, E4, E5 y E6.

k) Maestros de Educación Primaria con representación en los CEPS, claves: MP1, MP2, MP3, MP4, MP5 y MP6.

l) Profesores de Educación Secundaria, de los que uno contaba con el nombramiento del Director de la escuela ante el CEPS y cinco sin representación en el mismo, pero con labores en las escuelas de los Directores entrevistados, claves PR1, PN2, PN3, PN4, PN5 y PN6.

m) Ciudadanos que presiden las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas y con participación o sin ella en los CEPS. Claves para su localización en el texto:

Ciudadanas Madres de familia. Jardín de Niños: CJ1, CJ2, CJ3, CJ4, CJ5 y CJ6.

Ciudadanos P. de Familia. Escuelas Primarias: CP1, CP2, CP3, CP4, CP5 y CP6.

Ciudadanos P. de Familia. Escuelas Secundarias: CS1, CS2, CS3, CS4, CS5 y CS6.

De acuerdo con lo anterior, presentamos primero la narración construida con la versión de los Sujetos que componen los COMPSE y luego la de los Sujetos que integran los CEPS.

En el primer caso la enunciamos como *La Participación de los Sujetos de los Consejos Municipales en la Educación*. En el segundo caso la presentamos como *La Participación de los Sujetos de los Consejos Escolares en la Educación*. El indicador general que manejaremos en ambos casos es el del *alcance y ámbito de la participación*.

1°- Para los funcionarios de los Municipios²³⁸ con representación en los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, durante el período de 2000-2006, “su papel en la educación básica es el marcado por la Ley de Educación en el

²³⁸ Funcionarios: F1, F2, F3, F4, F5 y F6.

Estado”, la cual, ellos observan “está basada en su fundamento y metas con la Ley General de Educación”. En este sentido, la consideración de los funcionarios es que “así se establece una coordinación con lo que la Secretaría de Educación de Guanajuato dispone en sus programas de infraestructura, de cobertura y ampliación de los servicios con las necesidades educativas que nosotros diagnosticamos a través de las Comisiones que en el Consejo Municipal de Participación Social se establecen”. De acuerdo con lo que exponen los funcionarios, “el papel de los Municipios es el de asignar los recursos que la Secretaría de Educación de Guanajuato destina para infraestructura, construcción y remodelación de edificios y los Consejos seleccionan los lugares en donde se ejercerá el recurso”. Así, a partir de la activación del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación, al Municipio le compete, según expresan los seis funcionarios encargados de la administración educativa en sus demarcaciones territoriales:

“Apoyar y colaborar con el sector educativo para fortalecer los servicios educativos en el Municipio, con la administración de los programas siguientes: Programa de Escuela Digna, de Estímulos a la Educación Básica, de Infraestructura a la Educación Básica, de Entrega de Recursos para el Programa de Escuelas de Calidad y de Promoción de la Cultura a través de Bibliotecas, así como Promoción y Difusión del Deporte”

Para poder alcanzar las metas trazadas en las Agendas de los Consejos Municipales, los seis funcionarios coinciden en que (...) “Las tareas se subdividen en comisiones para poder diagnosticar las necesidades de construcción, reparación, mantenimiento y equipamiento de mobiliario a las escuelas” (luego) (...) “En reuniones plenarias se priorizan esas necesidades para el otorgamiento de las obras”.

En algunos de los Municipios, las actividades de los Consejos se diversifican con otras acciones, las cuales se integran en las agendas a desarrollar durante el año escolar. “Las comisiones se forman desde un principio de la activación de los Consejos (...) son aquéllas que se abocan a fortalecer, rescatar, crear o poner en práctica los valores cívicos y patrióticos (...) Las comisiones se encargan de realizar los actos cívicos y conmemorativos de las fechas más relevantes de nuestra patria”.

En la práctica de los COMPSE en Guanajuato durante el período de 2000 a 2006, según los funcionarios consultados, existe la convicción de que “la Dirección de Educación es el vínculo de la Presidencia Municipal con las demás instituciones, principalmente con la Secretaría de Educación de Guanajuato” (...) ésta (...) “nos pide informaciones para saber a dónde va el crecimiento de la ciudad para la apertura de nuevas escuelas (...) luego hace entrar a otras instituciones para la construcción de espacios”.

La visión que se desprende de las expresiones que hacen los funcionarios que presiden los Consejos, es que en ellos hay una concepción plana al acometer la misión del Municipio y ajustar la del COMPSE como una instancia colegiada en su concepción original, a una dependencia administrativa que únicamente valida las decisiones tomadas en otro punto de la organización vertical del aparato burocrático de la educación²³⁹. Suponen los funcionarios que (...) “Todo se resuelve con la emisión de oficios para cumplir la entrega de recursos” (...) sin que vean necesario establecer consensos con los demás miembros del Consejo sobre cómo emprender con el concurso de los demás la resolución de una tarea tan compleja como la formación de los educandos en tanto que futuros ciudadanos.

Los COMPSE en Guanajuato durante el período de 2000-2006, al responder a las necesidades de la comunidad regional, las cumplen parcialmente porque dejan fuera en su accionar aspectos de la realidad educativa que muestran deficiencias en los servicios o no contemplan a sectores de la población que no han podido ser atendidos con programas pertinentes para su desarrollo. Y es que para los funcionarios municipales y quienes conforman los COMPSE (principalmente los representantes de las Autoridades del Sistema Escolar (...)) “Las tareas asignadas a los Consejos pueden simplificarse y reducirse a la cuantificación de los edificios que hay que construir, cuántos requieren reparación y cuántas becas hay que repartir”²⁴⁰.

²³⁹ La excepción a esta postura es del funcionario F2, como se verá más adelante.

²⁴⁰ Respuestas de las Autoridades del Sistema Escolar de los seis municipios: ASE1, ASE3, ASE4, ASE5 y ASE6.

Sin embargo, el perfil de acciones que se desencadenan en los Municipios por sus COMPSE, obedecen a la dirección que se establece por el mandato de la Ley General de Educación, la que en su artículo 15, lleva a que el Gobierno de Guanajuato durante el período de 2000-2006, restrinja el marco de participación de los municipios al asignarles un papel auxiliar en la administración del servicio educativo del nivel básico.

Que ese modo de conducir la educación en la relación gobierno del estado (Secretaría de Educación de Guanajuato)-Autoridad Municipal no sea el adecuado para el cumplimiento de la participación política de los Municipios, es algo que no cabe en las reflexiones de los funcionarios consultados que dirigen la educación, ya que la mayoría de ellos consideran que (...) “Para el cumplimiento de su cometido hay que hacer un fiel seguimiento de los ordenamientos legales y con eso basta” (...). La excepción es de un funcionario (F2), quien adopta una postura crítica.

Una situación que nos revela la fragilidad de las condiciones en la implementación del programa de los COMPSE para alcanzar la vinculación de éste con la comunidad, es la manifestada por un funcionario (F5), quien expresa que el programa de trabajo asignado a él y al Consejo (...)

“No se fundamentó en ninguna Ley, ni se consultó algún material, en nada escrito, únicamente en comentarios del Presidente Municipal y de varios profesores de aquí” (...) Se hizo el comentario en el seno del Consejo de Participación Social (...) Ahí participábamos el Presidente, algunos profesores y supervisores y padres de familia, además de un Servidor (...) Se coincidió que sí radicaba ese problema en el Municipio y de ahí se tomó una idea de buscar una estrategia para tratar de cubrir ese huequito que nos estaba molestando” (...).

En un arranque de franqueza el mismo funcionario expresó -ante la pregunta por las limitaciones para cumplir las competencias del Municipio en la educación básica-: “Yo desconozco en gran medida los conceptos legales, los artículos emitidos por parte de la Secretaría de Educación de Guanajuato referentes a los derechos y obligaciones que tiene el Municipio, que tiene el Consejo (...) Se puede decir que trabajamos en forma lírica, a lo que vemos es lo que tratamos de tener” (F5).

Aún con estas circunstancias, el COMPSE de la localidad de ese funcionario funcionaba con regularidad en los períodos fijados desde su apertura, basándose en el entusiasmo del maestro representante (M5), interesado en resolver los atrasos de su comunidad, para lo cual concurría a las reuniones de los Consejos, asumiéndose como organizador y promotor activo de las comisiones a formar y como líder para la realización de las tareas específicas encomendadas a su comisión.

En los COMPSE de los demás municipios, los representantes del magisterio de educación básica (M1, M3, M4 y M6) su asistencia y participación a las reuniones era irregular, mostrando más bien una postura de reducirse a la validación de las disposiciones hechas llegar con las Agendas de trabajo por sus Autoridades del Sistema Escolar.

No había en los funcionarios municipales ni en las Autoridades del Sistema Escolar (ASE1 ASE3, ASE4, ASE5, ASE6) como tampoco entre los Representantes de los Padres de Familia ante los COMPSE (RP1, RP2, RP3, RP4, RP5, RP6) un asomo crítico en su papel para tomar decisiones en los Consejos; no podían percatarse de la trama burocrática con la que se movían los COMPSE, impulsados por una dependencia muy estrecha hacia las autoridades de la Secretaría de Educación de Guanajuato, la que hacía llegar los asuntos para integrar la Agenda de los Consejos a través de las Autoridades del Sistema Escolar.

La excepción ante estas situaciones vino de un funcionario municipal (F2) quien señala:

“En el caso de la dirección a mi cargo, los fundamentos que guían la labor educativa del municipio son la Constitución que faculta a los municipios para actuar como órgano máximo, la Ley Estatal de Educación y la Ley Orgánica Municipal. Esta última marca al Municipio que se encargue de educación, cultura, deporte y toda la parte de bibliotecas. Sin embargo, esta acción del Municipio se ve limitada por la Ley Estatal de Educación, al darle todas las atribuciones a la SEG y al Municipio le deja poco” (...).

Así, los COMPSE durante el período de 2000-2006, se desempeñaron bajo una lógica de subordinación al desenvolverse bajo los dictados burocráticos de las

autoridades educativas del gobierno del estado. Este fenómeno puede rastrearse en la dinámica de la administración educativa en sus oficinas de los Municipios, dinámica que somete a los COMPSE a sus ritmos burocráticos, los cuales hacen abstracción de las necesidades que se formulan para orientar el desarrollo de la educación en los Municipios.

Con base en la observación del funcionamiento de los COMPSE y en la interpretación que se desprende de las entrevistas a los componentes de los COMPSE, en el estado de Guanajuato, estudiando este fenómeno en el período de 2000 al 2006, pudimos demostrar que la burocracia educativa del gobierno del estado, aplicó un control administrativo vertical de las Agendas de los Consejos al amparo de la Ley de Educación de Guanajuato. Solamente un funcionario municipal era consciente de esta limitación, al advertir que es el gobierno del estado –y más específicamente la burocracia de la Secretaría de Educación de Guanajuato-, la que constriñe a los municipios para crear su propio proyecto educativo. Así lo revelan las palabras del funcionario (F2) que nuevamente traemos a colación:

“No hay posibilidades de atender todo el espectro de necesidades de un municipio como León con un proyecto; vamos ni siquiera es posible crear ese proyecto a través del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación, porque ya tenemos una agenda predeterminada, además de que el Consejo no se ha creado; tenemos ya un buen tiempo estudiando la mejor manera de crearlo”.

A pesar de la clara conciencia de la tarea que le competía ese funcionario (F2) como representante del Municipio para convocar a nombre del Presidente Municipal a la formación del COMPSE, el Consejo no pudo funcionar con regularidad en el período de la Administración Municipal de 2003-2006.

El involucramiento de las Autoridades Escolares en los COMPSE se da de manera obligada por la norma. Así, éstas van a las reuniones al inicio del período de los Ayuntamientos cuando por su encomienda legal se establecen los COMPSE. Para las ASE, es importante su asistencia pues pueden inscribir el cuadro de necesidades de recursos para las escuelas de su Sector o Zona Escolar (ASE2, 3, 4, 5 y 6) en las Agendas de los Consejos, cuando tales documentos los hayan mandado de la

Secretaría de Educación de Guanajuato a los Ayuntamientos y luego a los propios Consejos. Sin embargo, una Autoridad del Sistema Escolar (ASE1) no asiste a las reuniones una vez establecido el Consejo pues les resulta más provechoso atender a sus directores y profesores. Esta Autoridad no deja su trabajo sino hasta terminar de atender los pendientes del día. Dice que “No le encuentro sentido perder el día para recibir información sobre lo que planean las autoridades cuando mi primera obligación es atender a los maestros”

En un municipio, una de las Autoridades del Sistema Escolar alega de la importancia de las reuniones de los COMPSE, pero se queja del descuido de las autoridades municipales para convocar. Es el caso de la ASE 2 quien recuerda los primeros períodos de funcionamiento del Consejo:

“Cuando empezó el COMPSE y luego en los siguientes períodos, teníamos entusiasmo por asistir, pues de nuestra participación encontrábamos resolución a las peticiones de mejora de nuestras escuelas, y si en un año no lográbamos algo, al siguiente teníamos esperanza de conseguirlo. Hubo también un trienio en que se establecieron contactos con un movimiento de buenas escuelas y nuestro Consejo alcanzó resonancia mundial; pero hoy hay que ver que llevamos más de un año sin que se convoque a reunión y el director de educación municipal ha dejado la representación del Consejo en el Delegado de la SEG y en sus funcionarios quienes al parecer se han olvidado de que existimos como miembros del Consejo”.

En otro municipio se pudo observar en la Representación de las ASE (3) que:

“Desde los tiempos de la intromisión sindical en la vida municipal, nos dimos a la tarea de aglutinarnos y luchar por los intereses de quienes en el municipio vivimos y trabajamos, para así responder a las necesidades y los problemas de la gente de aquí. Así se forjó la idea que sirvió de base para formar el Colegio de Supervisores y constituírnos como un grupo que trabajara por la educación. También esas circunstancias nos llevaron a buscar que la Dirección de Educación fuera ocupada por uno de nosotros (...) Desde antes de las elecciones proponemos que uno de los nuestros la ocupe (...) Y ya desde la Administración Municipal trabajamos en que el Colegio colabore para tener una visión de la problemática educativa del municipio (...) y la manera de relacionarnos con las escuelas para enfrentar esa problemática desde el Consejo Municipal de Participación Social es creando un proyecto que englobe las necesidades del municipio”.

Queda evidente en esa postura, la pretensión de las Autoridades Escolares de controlar el Consejo a través de los puestos de la administración pública municipal.

Del proyecto educativo municipal todos los funcionarios municipales lo mencionan como una de las tareas a apoyar por los Consejos para que las escuelas mejoren; sin embargo, los profesores representantes del magisterio de educación básica (M1, M2, M3, M4 y M6) señalaron desconocerlo. Solamente un representante (M5) explicó las tareas específicas a su cargo para crear un proyecto educativo municipal.

La Autoridad de la Secretaría (1) atisba las causas de las dificultades para crear los proyectos educativos municipales por los COMPSE, al preguntarse cómo es que surgen o de dónde son creados. Dice en su propia sintaxis:

“Los Consejos tanto municipales como los escolares, a diferencia de nosotros, por ejemplo en Europa, surgen como iniciativas de las sociedades después de revoluciones; ahí nada tiene que ver el gobierno; es más, los gobiernos se alimentan de lo que se discute y decide en los consejos. En México, sucede al revés: aquí es el gobierno el que crea los Consejos y les dice a quienes los integran lo que hay que hacer, lo que crea entonces problemas por ejemplo, ya que los Consejeros diagnostican una cosa para luego proyectarla y las autoridades deciden hacer esto o lo otro con base en un presupuesto ya fijo”

Una dificultad más para la elaboración de los Proyectos Educativos en los Municipios es que, según el testimonio de una Autoridad de Ayuntamiento (AA1), “los Presidentes no instruyen a sus Directores de Educación para instaurar los Consejos”, con lo que se deja de lado la posibilidad de involucrar a los Ciudadanos en la toma de decisiones educativas. Otra Autoridad de Ayuntamiento (AA2) razona así para justificar por qué los Presidentes Municipales no se abocan a la creación de los Consejos:

“Si los programas ya están determinados por el gobierno, sobre cómo y en qué lugares se van a hacer escuelas, no tiene caso perder el tiempo asistiendo a reuniones que se prestan para exigirle al Presidente sobre algo que no va a poder cumplir (...) para eso está el Director de Educación, quien se las debe entender con los padres de familia y los Supervisores y convencerlos de que esperen para ver cuándo les toca”.

Lo anterior muestra que si bien los funcionarios expresan que han creado o están por crear los COMPSE, en realidad, “después de las formalidades del establecimiento de los Consejos, con ceremonias oficiales a las que concurrimos padres y maestros, en los meses posteriores a los eventos inaugurales, no se suceden reuniones regulares como lo establecimos nosotros mismos” (RP1, RP2, RP6 y M1, M2, M6). La otra mitad de los Consejos observó un cumplimiento en el calendario de reuniones, expresándolo así los representantes de los Padres de Familia y los representantes del magisterio de educación básica (RP3, RP4, RP5 y M3, M4, M5).

Una visión más aguda sobre las razones que subyacen en la inactividad de los Consejos y el desinterés de los Presidentes Municipales en crearlos y/o alentarlos nos la proporciona la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A1), al decir que (...)

“La inclusión de los ciudadanos en la agenda educativa de los COMPSE se veía como un posible riesgo de perturbación para el control político de los Presidentes Municipales, pues en la discusión de los asuntos educativos, los Munícipes no están preparados para incorporar a otros sujetos en las decisiones que no sean los típicos sujetos burocráticos y los sindicales, con los que se comparten orientaciones, instrucciones e intereses”.

Los representantes maestros de educación básica (M1, M2, M3, M4, M6) durante el período de 2000-2006, concurren a las sesiones del COMPSE con un nombramiento de docentes distinguidos, sin tener más expectativas en su asistencia que las de hacer méritos en su carrera burocrática. Caso diferente es el de un representante (M5), quien se esfuerza por crear en el Consejo las condiciones que superen el atraso educativo de la Comunidad municipal.

Los representantes del magisterio de educación básica al interior de los COMPSE durante el período de 2000-2006, se desempeñan bajo un ejercicio burocrático que restringe su autonomía profesional al tener como objetivo de su participación en los Consejos, el convalidar las decisiones educativas tomadas desde la administración educativa del gobierno del estado. Este fenómeno, obedece a la lógica burocrática que desde las instancias jerárquicas dicta a los profesores acatar lo que la

“normatividad de Guanajuato establece”. Esta expresión proveniente de la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A2), típica en la supervisión del campo pedagógico y administrativo por los mandos de la Autoridad del Sistema Escolar en Guanajuato, al aplicarse en las tareas de los COMPSE, lleva a que sus miembros, en el caso de los profesores, asuman una burocratización de su papel en los Consejos, al darle a la postura de sólo “validar lo ya dispuesto por la autoridad” un mayor valor para su currículum y para la carrera de escalar puestos, que aquélla que critica los errores de planeación en los servicios o la carencia de conocimiento del medio donde se van a construir los edificios escolares.

Por los Padres de Familia, asisten a los COMPSE los Representantes de la Asociación de Padres de Familia en los Municipios. En su conjunto con los demás miembros, su participación se considera democrática por ser nombrados de manera unánime; sin embargo, hay que observar que esa dinámica se abandona cuando asisten a las sesiones de los Consejos, al interactuar con los demás bajo una Agenda de temas ya determinada por las autoridades.

Los representantes de los Padres de familia, con actividad regular de los Consejos o sin ella (RP4 y RP1), respectivamente, participan con gran habilidad para negociar recursos necesarios en las escuelas de educación básica de sus localidades; pero esa habilidad se desplegó más como Presidentes de la Asociación Municipal de Padres de Familia, independientemente de la agenda del Consejo y de la ausencia de reuniones por espacio de más de un año, en otro.

En los COMPSE de dos municipios de la entidad durante el período de 2000-2006, la participación más fructífera que se observó para trabajar en términos de lo que sería un Proyecto Educativo Municipal, fue de la Representación de los Padres de Familia (RP1 y RP4); es decir, las Ciudadanas que los representan, han encaminado sus acciones en conjunto con ellos hacia la creación de condiciones favorables para el proceso formativo de los educandos, tomando en cuenta las circunstancias y necesidades de las escuelas del nivel básico de toda la comunidad municipal.

En otra vertiente de respuestas, planteamos que los Representantes de los Padres de Familia en tanto que miembros de los COMPSE, durante el período 2000-2006, tienen una participación restringida en sus derechos como ciudadanos para involucrarse en la organización del proceso de formación que llevan a cabo las escuelas de la localidad.

Esta respuesta pudo verificarse en la versión del Representante de los Padres de Familia (RP4), quien manifestó que para iniciar trámites, reclamar atención para solventar necesidades educativas o hacer peticiones de recursos para las escuelas de la localidad, las gestiones debían ser suscritas por el Presidente del Consejo y encaminadas por él mismo, contando con la aprobación y acuerdo de todos los miembros del COMPSE. En esta versión, las gestiones de los Padres de Familia realizadas en tanto que Representantes de las Asociaciones de Padres, debían canalizarse también por el Presidente del mismo Consejo.

De manera precisa, una Ciudadana representante de los Padres de Familia en un Consejo (RP4), se quejó del responsable de autorizar los recursos para mejorar a las escuelas. Decía la representante que: (...) “Nomás no puedo convencer a este señor de que le dé salida al recurso (...) Cuando voy siempre me sale con que no ha llegado el oficio de autorización de Guanajuato”.

2º- La Participación de los Sujetos de los Consejos Escolares en la Educación.

En la mayoría de las escuelas visitadas hubo coincidencia entre directores de escuela, profesores de grupo y padres de familia, al decir que en sus planteles los Consejos Escolares (CEPS) están formalmente establecidos y se apegan a la normatividad para la periodicidad de su funcionamiento, aunque difieren en el modo de trabajar. En las entrevistas a los Directores de Preescolar, Primaria y Secundaria, al formularles la pregunta de que si en la escuela funcionaba el Consejo Escolar, su respuesta fue siempre la misma: “Sí y funciona de acuerdo a la normatividad”. Sin embargo, más que la respuesta afirmativa a la primera cuestión, lo que nos llamó la atención fueron las coincidencias en las respuestas que expresaron los informantes,

al ser cuestionados por las formas y estrategias para dar continuidad al funcionamiento de los Consejos. Esto significa que no son reuniones plenarias²⁴¹ en las que asistan todos los componentes del CEP, puesto que, dijeron la mayoría de los directores entrevistados, (palabras más, palabras menos):²⁴²

“Resulta más económico en cuanto a tiempo, que primero convenzamos a un profesor que nos auxilie para coordinar con sus compañeros las actividades pedagógicas que la SEP ordena se hagan durante el año como temas de la Agenda en el Consejo Escolar (...) Ya antes del inicio del ciclo lectivo nos reunimos con la representante de los padres de familia para avisarle de los asuntos que nos urgen a emprender, siempre con base en la Agenda de temas que la Secretaría de Educación Pública ha establecido”.

Al respecto hay también aquí un problema de fondo en la forma de poner en acción y en dirigir el CEP que se advirtió en las entrevistas con los representantes profesores de educación primaria y secundaria (MP2, MP4 y MP6; PN1, PN2, PN3, PN4, PN5 y PN6) y expresamente mencionado por la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A1). Ese problema es el miedo a la democracia y las resistencias a compartir decisiones en la escuela con los padres de familia. Así lo expresó un director (DP4): (...) “Ay de aquel director que deje en manos de los padres de familia el Consejo Escolar; no sabe lo que le espera: que los tiranos se apoderen de la escuela”.

La Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A1) aludió al punto de forma más dramática, al decir, que:

(...) “Los Directores y Supervisores tienen temor a la pretensión siquiera de reunirse con los Padres de familia para discutir la construcción de una agenda que sirva como plan de trabajo para las escuelas; y ese temor se convierte en pánico ante la idea de crear los Consejos Escolares como mecanismos de Contraloría Social ante los que los Directores y Profesores deben rendir cuentas de su trabajo y de los recursos asignados en su desempeño”.

²⁴¹ Excepto en la reunión inaugural del Consejo que es una reunión general a la que asisten todos los docentes con los padres de familia. A este fin se organiza una ceremonia oficial.

²⁴² Directivos de los tres niveles de la educación básica con sus claves para su localización en el texto: DJ1, DJ2, DJ3, DJ4, DJ5, DJ6. DP1, DP2, DP3, DP4, DP5, DP6. DES1, DS2, DS3, DS4, DS5, DS6.

Por eso, en las pláticas entre directores resultan muy valiosas las fórmulas para darles la vuelta a los padres de familia y mantenerlos controlados cuando se lanza la convocatoria para crear o reestructurar los Consejos. Una de ellas es la de tener argumentos convincentes para organizar a los Padres de Familia en la forma que a los directores les resulte económica en cuanto a tiempo y esfuerzo, pues según ellos

“El trabajo que implica hacer reuniones, consultar a todos los padres, llenar formatos, entregar documentos y mandar informes, es una carga administrativa exagerada para nosotros, por lo que mejor, primero hablamos con los papás (las mamás) que ya han participado en períodos anteriores y les pedimos que continúen ayudándonos y ya después ellos se encargan de llevar las cuentas de los gastos que se hacen por las obras y reparaciones a las escuelas e informar al término del año a los demás y a las autoridades de la USAE y de la Secretaría de Educación de Guanajuato. Básicamente esto es a lo que se dedican los papás que participan en el Consejo Escolar” (DJ1 a DJ6 y DP1 a DP6).

De la parte pedagógica en la Agenda del Consejo

“Algunos maestros (educadoras también) recibimos la comisión ordenada por el director para ser el representante en el Consejo, encargándonos de organizar a los Padres de Familia para la realización de actividades, como campañas de reforestación, presentar obras de teatro, campañas de fomento a la lectura, así como de invitarlos a los eventos que organiza la USAE, como talleres para padres, de campañas contra las adicciones, de fomento a los valores” (MP1, MP2, MP3, MP4 MP5 y MP6; E1, E2, E3, E4, E5 y E6).

Otra fórmula más común en las escuelas secundarias es la de otorgar la representación de los Padres de Familia en los Consejos Escolares a los profesores o trabajadores administrativos (PR1) que tienen hijos en la escuela; de ese modo

“A los Directores les resulta menos complicado entenderse con nosotros al tratar los asuntos de la Agenda del Consejo, pues somos sus subordinados y en esa condición les vamos a aceptar todo lo que nos propongan (...) (Si quieren hacer negocios se van a cuidar de que no los descubran, pues en ello les va el puesto y a nosotros nos defiende el sindicato) (...) Claro que si vemos cosas sucias pues de plano no aceptamos ningún nombramiento en el Consejo. Los padres de familia, por el contrario, ya hoy no pueden ser fácilmente manipulables o recibir órdenes como en nuestro caso (...) Ellos sí les pueden cuestionar su plan de trabajo para el siguiente ciclo escolar si le observan sobre-estimación de costos”.

Con la aplicación de estas fórmulas por los Directores de Escuela que restringen el campo de intervención de los Padres de familia en los CEPS, se les confina al papel de colaboradores y auxiliares en el mejoramiento del plantel así como se les reduce a administradores de los recursos aportados por ellos mismos. Estas prácticas tienen un continuum en la administración y supervisión escolar, al expresarse como “un deber ser en la educación” según la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A2)

“Así se deben conducir las escuelas: los padres organizados en los Consejos Escolares y por las Asociaciones de Padres de Familia a aportar sus cooperaciones para el mantenimiento escolar; los directores a dirigir, planear y organizar a los maestros y éstos, pues a enseñar ayudándose en las tareas de los propios papás (...) Ellos deben estar comprometidos con sus maestros en la educación sin hacer agitación o crear inconformidades contra los maestros y directores”.

Sea con la negociación discreta del Director con los Padres de Familia y con los Maestros; sea con triquiñuelas de política en su peor acepción y sea con la aplicación autoritaria de órdenes y comisiones asignadas a maestros y padres, en todos los casos sus efectos y prácticas reiteradas generan la clausura de los ámbitos de responsabilidad ciudadana ante la escuela y empobrece la tarea escolar al desvincularla del mundo cambiante de la Comunidad.

Al punto, la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (A1) expresa:

“Cuando empecé con mi equipo a trabajar en la asesoría a los Representantes de las Asociaciones de Padres de Familia y constituir los Consejos Escolares, el mundo de directores, supervisores y jefes de sector se nos vino encima, pues nos reclamaban que estábamos provocando que los padres de familia se echaran por sobre las escuelas para cambiarlas sin “ton ni son”. Argumentaban que los padres no tenían ni los conocimientos ni la preparación para organizar las escuelas ni para enfrentar los problemas docentes ni de los niños: esto era un saber sólo ejercido por los profesores, y que además la normatividad era muy clara: los papás no tiene por qué inmiscuirse en asuntos pedagógicos, de organización escolar ni laborales”.

Los maestros que han recibido el nombramiento de representantes a los Consejos Escolares, si no reciben notificación de las reuniones y las agendas a tratar lo

consideran un beneficio pues el tiempo que les dedican a reuniones interminables va en perjuicio del tiempo para sus alumnos. Una maestra (MP4) en la entrevista expresó que

“Para mí es una pérdida de tiempo dejar el grupo solo, de ir con la directora y los papás a tratar asuntos que, según le pienso yo, sólo hace falta que los papás cumplan su responsabilidad bajo la batuta de la Dirección (...) es deber de la directora ocuparse de que lo hagan (...) para mí es más fácil y además va con mi responsabilidad para entenderme con los papás de mis alumnos si planeo muy claramente que debo citar a los papás cada dos meses para dar tarjetas de calificaciones; darles un informe de los temas y unidades que se han estudiado y algunas recomendaciones para que orienten a sus hijos, y por último despejar dudas”

En los modos de accionar de los CEPS se sucede un desempeño aparentemente unificado con respecto a lo que dicta el manual de procedimientos o el instructivo para poner en marcha el Consejo Escolar (SEG, 2001; SEP, 2012:119); así, en los primeros días de septiembre se convoca a la constitución del Consejo con una asamblea a la que debe concurrir toda la comunidad educativa para nombrar a quienes los representarán en el Consejo; luego en octubre se lleva a cabo la 1ª asamblea del Consejo ya constituido en la que se crean las comisiones de trabajo para organizarse y gestionar los recursos de los programas federales, estatales y locales asignados a la escuela o escuelas de la región.

En esa fase, los consejeros reciben la asistencia técnica de personal *ad hoc* enviado por la Unidad de Servicios Administrativos para la Educación de la localidad, quienes les sugieren la realización de actividades de acuerdo con la problemática del plantel y que realcen los valores y el ideal educativo que enarbola la Secretaría de Educación del Gobierno de Guanajuato. Para febrero se convoca a una sesión de trabajo general con toda la comunidad escolar, informándose del avance de los programas por las comisiones encargadas, y por último, el Consejo sesiona en junio para cerrar el ciclo escolar.

La duración de los Consejeros en el período es de dos años con posibilidades de reelegirse por dos años más, aunque por lo general, la representación de los Padres

de Familia la sigue ostentando la misma persona por todo el período en el que tenga a sus hijos en la escuela (CJ1 a CJ6; CP1 a CP6 y CS1). En el caso de los maestros, como en las escuelas de organización completa (de primaria) “nadie de nosotros quiere participar por considerar que es una pérdida de tiempo, por lo que nombramos por lo general a alguien que tenga un mínimo de disposición organizativa para trabajar con los padres de familia y coordinarnos a los demás docentes en las actividades pedagógicas que se planifiquen” (MP1 a MP6). En las escuelas donde hay de tres a cinco maestros, “si el Director quiere cumplir las disposiciones de la Secretaría, se las arregla para darle el mínimo de formalidad al Consejo al crearlo, pero en rigor, lo que ocurre es que luego todo el trabajo posterior en pro de la escuela se descarga en él y en el Representante de los Padres de Familia de la comunidad” (MP1 a MP6). En los Jardines, donde por seguridad no se pueden dejar a los niños solos, “las tareas del Consejo Escolar se llevan a cabo en los hombros de la Directora y del Comité de la Asociación de Padre de Familia, que son las que más nos ayudan para planear actividades pedagógicas y para su realización, además de las propias del Consejo, como recoger cuotas y estar al pendiente de lo que necesitamos con los niños” (E1 a E6).

De cómo participan los Padres de Familia en los tres niveles escolares, su visión arranca del convencimiento que el Director o Directora hacen para que figuren en el Consejo. En Preescolar, la gran mayoría que son mujeres, van cotidianamente al plantel y ofrecen su ayuda. La Directora, apoyándose en la Presidenta de la Asociación de Padres/Madres, la lleva a integrarse al Consejo y a formular el plan de trabajo. Posteriormente, “sabiendo cuál es el cuadro de necesidades del Jardín, el encargo es ir a oficinas públicas para reunir fondos en especie para resolverlas” (...) “También buscamos la participación en concursos como de Escuelas de Calidad y recabamos fondos para entrar y poder luego construir un aula, por ejemplo” (CJ1, CJ2, CJ3, CJ4 y CJ6).

En las escuelas primarias y secundarias, se advierten resistencias de los padres a ser incluidos en las labores del Consejo por lo penoso que es el dedicarse a llevar el

control de las cuotas. Al desempeñar “el favor que el Director nos pide (de participar en el Consejo), lo realizamos por la preocupación de que a nuestros hijos no les falte lo necesario para que aprendan” (CS1) (...) “Si faltan maestros o la escuela está tirada y al director no le hacen caso, pues nos vamos hasta Guanajuato a exigir su resolución” (CP1, CP3, CP6).

Otros ciudadanos Padres de Familia al ser interpelados sobre el énfasis de sus Asociaciones y de los Consejos Escolares en las acciones para recaudar fondos, responden que:

“La escuela necesita, además de los maestros y los salones equipados, de material didáctico, de agua y luz, de mobiliario y acondicionar salones (...) Los maestros los paga el gobierno (...) Los salones con muchas dificultades son construidas al estar nosotros insistiendo, pero lo demás ¿quién lo va a pagar? El gobierno no y pues nosotros nos hacemos cargo de esas necesidades resolviéndolas con nuestras cooperaciones; las cubrimos y por eso andamos aquí ayudándole al Director en el Consejo Escolar” (CP1, CP3, CP4, CP5, CS1).

El seguimiento técnico de los Consejos está a cargo del personal de la USAE, dependencia ubicada en cada uno de los 46 Municipios de la entidad, la que, además de establecer la normatividad y la agenda básica de funcionamiento, proporciona una plataforma tecnológica en la que se inscribe toda la información relacionada con el Consejo.

En esta ruta de trabajo todos los miembros de los Consejos Escolares cumplen su papel, con lo que al final del ciclo, dicen los Presidentes/Consejeros (DJ1a DJ6; DP1 a DP6 y DS1 a DS6):

“Informamos de la realización de un conjunto de obras como: levantar una barda, cercar la escuela, poner barandales, hacer funcionar la cocina escolar, construir un aula. En el informe decimos que todas estas tareas las llevamos a cabo contando con la colaboración de las madres y los padres de familia, de las asociaciones y de los maestros, además es muy importante que digamos en qué gastamos el dinero que los Padres de Familia juntaron”.

El objetivo principal del informe de las actividades de los Consejos Escolares es que se diga que con ellas se promovieron los aprendizajes de los alumnos, aunque en sentido estricto, dice otro director: “Lo que nos importa es informar del dinero gastado y que los Padres de Familia aprueben el informe financiero, pues de otra manera si hay una irregularidad, nos fincan responsabilidades” (DP2).

El transcurrir del funcionamiento de los Consejos entre lo que dicta la normatividad y los informes de las autoridades educativas con respecto al tema y enfatizando el alcance de los Consejos instituidos, lo que se tipifica en las acciones de los sujetos involucrados en las decisiones de los Consejos, es que hay una desarticulación en las interacciones de los sujetos, atribuyéndose la orientación de las acciones, más al radio de acción de otras instancias, como las de las Asociaciones de los Padres de Familia, que a las actividades propias de los Consejos Escolares. Esto lo reconocen todos los directores entrevistados; pero no les preocupa si el Consejo funciona o no o que le deba más en sus resultados a la acción de la Asociación de Padres que a su propia dinámica y estrategias de acción. Dice una directora de un jardín:

“Si los Padres de familia y las educadoras me están dando resultados para organizar el Jardín por la acción decidida del Comité de Padres Familia, más que por el Consejo Escolar, pues eso ya no me toca a mí revisar si el Consejo sirve o no, o si tiene ventajas o no. Si los niños están contentos y aprenden; y si los papás colaboran con gusto con las educadoras, pues qué bueno. Aquí, como usted ve, cada lunes tenemos casi a la mayoría de mamás del jardín y en las reuniones de valoraciones de los niños es igual” (DJ1).

De acuerdo con las expresiones de las educadoras (en los Jardines de Niños) relacionadas con las versiones recogidas de las madres de familia en los seis municipios recorridos, este nivel educativo es el que muestra una mayor efectividad de los Consejos Escolares, pero, tomando en cuenta la situación descrita arriba, es decir, que se emprenden acciones de organización escolar, de implementación de actividades pedagógicas y de recuperación de recursos para el mejoramiento del jardín, sin hacer distinciones en el sentido de que se deban a la autoría de la Asociación de Padres de Familia de la escuela o del Consejo Escolar, aunque para fines administrativos y de los informes que se deben entregar, las Directoras de los

Jardines hacen las distinciones necesarias, donde no son tomadas en cuenta las Asociaciones de Padres de Familia. Los informes al exterior del plantel educativo son como Consejo Escolar, pero al interior, las Directoras junto con las Representantes de los Padres de Familia, dan los informes (DJ1, DJ2, DJ3, DJ4, DJ6).

En el nivel de la educación secundaria es donde la teoría y la práctica de los Consejos Escolares se presentan en un plano meramente formal al inicio del año escolar, cuando los Representantes de las Asociaciones de Padres de familia son convocados junto con los Maestros a conformar el Consejo. Después de ese primer evento y de firmar las Actas correspondientes, solamente el Director convoca al Padre de Familia representante para hacer un programa calendarizado de actividades a realizar en el año escolar, en las que el objetivo es juntar más recursos según las necesidades de la escuela. Uno de los miembros de la Asociación de Padres de Familia (por lo general, nombrado por el Director) se coordina con los maestros para la realización de actividades con los alumnos, gira invitaciones a participar a los demás Padres de Familia y las lleva a cabo en la parte que a él le encomienden. Estos eventos no son muy favorecidos en la asistencia de los papás; sin embargo, para la entrega de calificaciones, sí se observa una mayor concurrencia de los Padres, pues sobre ellos pesa la advertencia de que si faltan, entonces no se recibirá a sus hijos a clases (CS2, CS3, CS4, CS5 y CS6; PR1, PN2, PN3, PN4 PN5 y PN6).

Si comparamos la creación, organización y funcionamiento de los Consejos Escolares por niveles del sistema escolar en Guanajuato en el período de 2000 a 2006, el correspondiente a las escuelas secundarias es el más burocratizado y centralizado por la Dirección de los planteles, pues son sus directivos quienes, juntamente con los Representantes de las Asociaciones de Padres de familia, toman las decisiones de control de las cuotas aportadas y la planificación de los programas pedagógicos a los que se van a destinar los recursos obtenidos por las cuotas de los Padres de familia y de los programas gubernamentales (federales, estatales y municipales) en los que las escuelas participan. Los maestros por su parte,

únicamente son citados en sus Academias o en los Consejos Técnicos para discutir y preparar la Agenda de actividades que deben realizar con los alumnos y a las que van a invitar a los padres de familia. También en esas formas de organización docente, los profesores planifican las actividades específicas que tienen que ver con el desempeño de sus materias y programas de tutorías a los alumnos.

El panorama anterior se nos presentó como el más atrasado en términos de la relación de los directivos con los padres de familia, relación caracterizada por el autoritarismo al centralizarse las decisiones en el Director y subordinando a éste tanto a maestros como a los Padres de familia. Esta situación es explicada por los maestros entrevistados en cinco de las escuelas visitadas, quienes se extrañaron de saber que en sus escuelas funcionara el Consejo Escolar, según lo expresado por sus Directores. Dicen los Profesores (PN2, PN3, PN4, PN5 y PN6):

“En lo que nosotros participamos es en las actividades que nos disponen en los Colegiados para trabajar con los alumnos y con los Padres de familia, como visitas guiadas a sitios históricos, montaje de obras teatrales o realizar talleres de recuperación de alumnos con problemas (...). Y al final del año escolar, en que nos damos cuenta de las reuniones que el Director organiza con los Padres de familia para darles un informe de ingresos y egresos”.

En secundarias, según lo expresado por los maestros, es el lugar donde prevalecen las condiciones menos propicias para establecer los Consejos, empezando con “los Directores que no saben escuchar a los alumnos ni a los Padres de familia” (PN2). Si los Consejos implican un manejo abierto de los recursos que se generan con las cooperaciones de los Padres de Familia, esto se contradice con las prácticas de los Directores, “los que se conducen bajo un manejo no público sino *en petit comité* con los Representantes de las Asociaciones de Padres de familia sobre los ingresos que en las escuelas se juntan” (...) “En algunos años se llega a juntar hasta un millón de pesos y con ese dinero se pueden hacer muchas cosas o menos, dependiendo de cuántas gentes se involucren en su manejo” (PN2, PN3, PN4 y PN5).

El trasfondo de lo narrado por los maestros y los Padres de familia (de este nivel escolar) al entrevistador, vino luego a develarse en la entrevista con la Autoridad de

la Secretaría de Educación de Guanajuato (A1), quien más conocedor del medio y al tener una visión de las dificultades que se presentaron desde la implementación del programa de la participación social en la educación, describió las prácticas y destinos no explícitos sino encubiertos de las cuotas de los Padres de familia:

“Se dispone una parte para los representantes sindicales como a fondo perdido; préstamos a los Profesores como de la Caja Chica o Caja Popular, costeo de fiestas privadas y un gasto muy flexible para los Directores según sus necesidades y gustos” (...) Por eso, para los Directores lo importante es encontrar gente que en las Asociaciones de Padres de familia y en los Consejos sea dúctil para poderla manejar” (...) Si con los Consejos queríamos arribar a la constitución de Contralorías Sociales para transparentar el gasto educativo y hacer eficientes los gastos de los programas y las funciones de trabajo de las escuelas, pues sencillamente en las escuelas secundarias topamos con pared”.

Para terminar se obtuvo el conocimiento del estilo de tomar decisiones que prevalece en los CEPS por los directores de educación básica de Guanajuato en el período 2000-2006, apareciendo ellos como agentes instrumentales que dependen de una estructura de autoridad vertical y que priva en el desempeño de su función y como Presidentes de los Consejos. Esta situación lleva a que no tengan iniciativa para decidir asuntos como platicar sobre el tema mismo de la participación de los padres y maestros. Al respecto, una directora de secundaria se resistía a la entrevista, ya que argumentaba que “no estaba autorizada por sus Superiores a explorar la cuestión de la participación de los padres de familia y de los maestros de su plantel” (DS5).

En otros testimonios (DP1, DP2, DP3, DP4, DP5 y DP6), las respuestas de los entrevistados eran similares: “Tenemos que ser muy respetuosos de la normatividad en cuanto al seguimiento puntual para crear los Consejos y en tomar en cuenta los aspectos esenciales que la Secretaría nos pide que cuidemos al desarrollar los temas de las Agendas sin apartarnos de ellos”. (...) “Esto lo debemos de cumplir y no hay más que acatar la normatividad, pues sino entonces recibiremos una llamada de atención, primero del Supervisor, luego del Jefe de Sector, en tercero del técnico de la USAE y por último del responsable estatal del programa”. Sin embargo, aunque no se diesen esas llamadas de atención, la conciencia del director es que así sucede si no se cumplen las normas.

CONCLUSIONES Y PROSPECTIVAS

CONCLUSIONES

Para puntualizar las conclusiones de nuestro trabajo, empezaremos por revisar el alcance de los objetivos que establecimos y la calidad de las respuestas expresadas en las hipótesis formuladas ante el problema objeto de estudio de la investigación.

Empero, antes de iniciar lo indicado, señalamos que al hablar de educación en la tesis, el concepto que la sustenta parte de considerarla como un conjunto de prácticas orientadas a la constitución de hábitos, esto es, de predisposiciones más o menos duraderas que informan la acción de los hombres en sociedad. Y al utilizar la expresión “sistema educativo”, hicimos referencia al conjunto de prácticas pedagógicas racionales e institucionalizadas en un sistema social determinado.

Vale la precisión anterior al detenernos en enunciar una primera conclusión que versa sobre el núcleo temático referido al trayecto histórico de la relación entre el Estado y la sociedad, relación que en sus orígenes, en el caso de nuestro país sirvió al Estado para la configuración de la Nación Mexicana través de la educación, construyendo aquél los mecanismos de dominación que lo legitimarían como Estado educador.

De esta forma, en México el proceso de constitución de la responsabilidad educadora del Estado se generó primero, con el establecimiento de las pautas ideológico políticas del Estado liberal en 1867 y luego con la creación de la organización burocrática de la escuela primaria en 1896, durante el gobierno de Porfirio Díaz.

Es en ese momento histórico, en el que –parafraseando a Max Weber- empieza a construirse un sistema burocratizado de la educación en México, cuando desde las nacientes instancias organizativas del Estado, los administradores de las mismas, exigen que las prácticas pedagógicas sean desempeñadas por un conjunto de agentes/funcionarios (maestros y administradores) en jerarquía administrativa

rigurosa, con una calificación profesional (generalmente título o diploma específico) que fundamente su nombramiento; con una retribución en dinero de sueldos fijos y graduados según el rango jerárquico y la responsabilidad del cargo; ejercen su desempeño como su única o principal profesión; tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascenso regulada por reglamento; trabajan en completa separación de sus medios de trabajo y están sometidos a una vigorosa disciplina y vigilancia administrativa.

Lo expuesto viene a significar que la educación pública en México comenzó a tomar forma durante el Porfiriato, al establecerse como sus elementos medulares un contenido programático y una estructura y personal burocrático. Con la Revolución de 1910 y hasta el gobierno de José López Portillo²⁴³, esos componentes tuvieron una continuidad y desarrollo en la política educacional. De ellos, el referido a la organización burocrática de la educación fue el que sometimos a examen al estudiar su gestión desde el poder central de la Secretaría de Educación Pública.

Con la llegada de los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se asumen nuevas políticas que empiezan por dismantelar el conjunto de medidas del Estado de bienestar, asociadas a los regímenes emanados de la Revolución de 1910. Para no desdibujar la continuidad de esas conquistas revolucionarias, principalmente en la educación, el discurso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se presenta cobijado por el lema de un nuevo liberalismo social, con el que se atiende, por una parte, a las exigencias de la globalización y liberalización de los mercados que procuran por una modernización del país, de la sociedad y de su gobierno; pero, por otra parte, también se pretende responder a los anhelos de justicia social y de democracia en la toma de decisiones de la comunidad nacional, estatal y local.

²⁴³ José López Portillo (1976-1982) declaró ser el último Presidente emanado de los regímenes revolucionarios, marcando así un deslinde de su sucesor, quien con sus obras empezó a desmontar las conquistas del Estado de Bienestar.

Ya a partir del gobierno de Salinas de Gortari, en la educación se abre un campo de tensiones en la manera en que se definen las políticas educativas y, en general, por la forma en que se toman las decisiones que le conciernen al sector público. Lo anterior ocurre así porque en el largo trayecto que va desde la fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 hasta nuestros días, el ámbito de ese tipo de decisiones se ha complejizado, al verse afectado por la influencia de grupos de interés cuyas expectativas pueden ser muy variadas y en ocasiones contrapuestas. En el ANMEB, al menos en el discurso, parece darse una respuesta a estos problemas, cuando se invoca en él a la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, pretendiendo con ello un impacto directo en los mecanismos de gobierno del sistema escolar.

Sin embargo, al paso de los sexenios, desde el que correspondió a Salinas de Gortari hasta el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) al frente de la Presidencia de la República, esta esperanza de cambio democratizador del sistema educativo parece hacerse evanescente, al seguir presentes en su gestión las mismas restricciones e interacciones conflictivas que lo caracterizaron en el período de gran expansión del sistema (1940-1968): La SEP, continúa centralizando funciones y competencias, dejando a los gobiernos estatales y municipales como dependencias auxiliares en la gestión administrativa del sistema; a su vez las secretarías de educación de los estados consagran ese papel asignado a los Municipios de auxiliares en la administración educacional en las leyes de educación respectivas.

Por último en este campo de contradicciones, como estrategia que se desprende de la política de federalización educativa, la participación social en la educación ha quedado encerrada en los marcos de organización burocrática dispuesta por la SEP, sin que se adviertan –desde esos marcos- posibilidades de renovación en las formas de participar en los diversos ámbitos de la gestión educacional, vale decir, en la escuela, el municipio, el estado y la federación.

La segunda conclusión se refiere al alcance de los objetivos que nos fijamos en la introducción de la tesis. Si los recuperamos, podremos hacer una comparación de lo que planteamos ahí con los resultados que registramos en los capítulos y apartados correspondientes.

Así pues, señalamos como primer punto caracterizar la descentralización educativa dentro del proceso de reforma del Estado y ubicar el surgimiento de la participación social como exigencia ciudadana para compartir las decisiones en la formulación de políticas públicas. Este objetivo general se alcanzó, al documentar tres grandes categorías que se distinguen en los procesos de descentralización educativa iniciados en 1983 y continuados hasta el año de 2006. Esas categorías son la gestión, la autonomía y la participación. De ellos el primero se adoptó con singular esfuerzo por la elite política para reconstruir el Estado y que éste funcionara fuera del patrón desarrollista y el modelo burocrático vigente en los últimos cuarenta años.

Dentro de la gestión, en tanto que proceso en el que nuestro país se vio inmerso, se pretendió reconstruir el orden democrático con las políticas descentralizadoras de la educación, al ser éstas fundamentadas en el federalismo político y en los ideales de la Revolución de 1910, de tal modo que se establecieran condiciones para la viabilidad del proyecto de nación, dando respuesta por una parte a la deuda social no saldada, y por la otra, a adecuarlo a los nuevos tiempos de la globalización.

La gestión tuvo su correlato estratégico en la descentralización educativa con la reorganización del sistema escolar del país, al ser transferidos los servicios educativos a los gobiernos de los estados para ser administrados por éstos en sus jurisdicciones territoriales. Empero, al revisar qué tanta autonomía se cedía a las entidades federativas para articular con vida propia la educación, se observó que la descentralización funcionó más como una reorganización de las responsabilidades educativas de los actores político-sociales, ordenada por el poder público federal para descargarlo de la burocratización y el centralismo del sistema.

La tercera categoría es la participación, la cual es revisada en una doble conceptualización. Primero, como el mecanismo fundamental de la sociedad civil y segundo, en tanto que concepto que indaga por el involucramiento de los sujetos políticos, como lo es el Municipio. En ambos casos, nos encontramos que tanto en uno como en el otro, la participación se encierra en posiciones subordinadas al poder de los gobiernos de las entidades federativas y de éstas al Ejecutivo Federal; la sujeción de las organizaciones civiles o de los simples ciudadanos al poder sea federal o de los estados y de las autoridades municipales a las de las entidades federativas, según el modelo de las relaciones inter-gubernamentales.

De acuerdo con lo que se expone, la visión más certera sobre la descentralización en México al calor de la reforma del Estado, es que ésta obedece a una visión neoliberal que pone en juego más una democracia formal, procedimental y delegativa que una democracia real que implique involucramiento en la toma de decisiones. En esa visión de la descentralización educativa y en términos de la gobernabilidad, lo que se buscó fue una relegitimación del Estado para una época de profundas crisis sociales y políticas.

La tercera conclusión apunta, a partir de la revisión de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas en la Ley General de Educación a los gobiernos federal, estatales y municipales, que el tipo de reorganización establecido para los niveles básicos del sistema educativo, es del tipo de descentralización formal, en tanto que por una parte, el Ejecutivo Federal (SEP) centraliza funciones de rectoría académica, cultural y de contenidos, así como de supervisión y evaluación, y por la otra, transfiere a las entidades federativas la conducción administrativa de los servicios educativos del nivel básico. En esta relación, lo importante que se hace notar es que la SEP sujeta a las entidades a su dinámica administrativa, además de que subordina a los municipios a ésta a través de los estados. De esta forma, el gobierno federal establece las normas de la educación básica, evalúa su funcionamiento y lo financia en su mayor parte, y los estados lo operan con el auxilio de los municipios. La racionalidad que orienta este proceso es política y de dominación de un poder

sobre otro al decidir inconsultamente la nueva redistribución de funciones educativas, asignando para sí el poder federal las más importantes competencias y delegando a las entidades las competencias decididas en sus instancias técnicas.

En la reorganización del servicio de la educación básica como ha quedado establecida desde 1993 y que hemos descrito arriba, la competencia real de los Municipios en la educación es de ser meros auxiliares en la prestación del servicio de la educación básica, dando mantenimiento a las escuelas, proporcionando servicios como agua y alcantarillado²⁴⁴, restaurando edificios y construyendo espacios escolares, con los recursos que les transfieren los gobiernos estatales y que a su vez reciben del gobierno federal a través del Presupuesto que anualmente autoriza el Congreso de la Unión.

En cuanto al papel de los sujetos que componen los Consejos Municipales de Participación Social, hay que observar que si bien en el discurso del ANMEB se les considera como sujetos con representatividad de ciudadanos y de sectores gremiales en ejercicio de la profesión educadora, en rigor, al incorporarse a la dinámica de organización de los COMPSE, quedan equiparados a la categoría de componentes de la burocracia educativa. De esta suerte, aunque se discutan y voten los acuerdos elaborados en las reuniones, en realidad, todos los Representantes quedan bajo la dinámica administrativa que se impone por los grupos e instancias burocráticas de las autoridades educativas estatales en calidad de “sujetos opinantes”, conformando así los Consejos como instancias consultivas y no decisorias sobre el servicio educativo. Tales grupos e instancias burocráticas insertan en las Agendas de los

²⁴⁴ En la lógica mercantil que actualmente prevalece de que todo servicio público debe de pagarse, esta situación lleva a las escuelas del nivel básico a cubrir el consumo de agua y demás servicios conexos, dejándolos a cuenta de las aportaciones de los padres de familia. Como el gobierno del estado y el municipio se eximen de la obligación de pagar el agua de las escuelas, quedan ahora a cargo de los padres de familia, quienes con sus aportaciones o cooperaciones la pagan así como el servicio de luz, teléfono e internet, principalmente en los planteles urbanos. En Guanajuato, para justificar esta lógica, se incluyó en la Ley de Educación del estado, el artículo 6º- que conceptúa las aportaciones obligadas de los Padres de Familia, como aportaciones voluntarias (GEG, 1996). En la vida cotidiana de las escuelas del nivel básico, los directores de manera subrepticia con los Comités de Padres de Familia, establecen desde el período de inscripciones, una cuota de cooperación para asegurar un lugar en el plantel para los hijos y al aparecer en la Ley con ese carácter, el gobierno del estado va dejando de cumplir su responsabilidad y a la vez aparece como fiel cumplidor del mandato legal que establece la gratuidad de la educación.

Consejos una dinámica impuesta por la esfera administrativa al organizar los servicios educativos del sistema escolar para toda la jurisdicción estatal.

Los padres de familia en México desconocen por lo general cómo se desenvuelve la vida escolar y lo más común que sucede es que ignoran el desempeño de sus hijos. Lo mínimo que logran hacer en gran parte de las escuelas públicas –y eso después de múltiples exhortaciones que terminan en amenazas de expulsión de sus hijos si no concurren a las reuniones que se les citan-, es asistir a la entrega de calificaciones periódicas establecidas por el maestro, en donde además de informarse de las evaluaciones de los hijos si es el caso, saben de la conducta de los niños y la llamada de atención a los padres para poner remedio a la situación si hubiera indisciplina.

En el marco de las relaciones entre los padres de familia y los docentes, sucede que no se dan relaciones de plena confianza entre ellos. Los padres subestiman la profesión magisterial y al mismo tiempo dudan de la adecuada calificación de los maestros. Los maestros, por su parte, consideran que con base en su saber profesional, los padres de familia deben sujetarse al papel que ellos les asignen, sin exigir más que lo ya dispuesto por el colegiado de maestros al inicio del año escolar: responsabilizarse de la parte que les corresponde de la educación de sus hijos: ayudarles en las tareas y dar la cooperación económica para el mantenimiento físico de la escuela. En este orden de ideas, los docentes saben que la familia es, muy por encima de la escuela, el factor más importante para el desarrollo del niño, y este saber, manejado como justificación por los maestros ante los yerros y los bajos aprovechamientos escolares, sirven para justificar los fracasos en el aprendizaje de los niños atribuyéndolos a las carencias que éstos traen desde su casa.

La cuarta conclusión que apuntamos, parte de señalar que el Gobierno del estado de Guanajuato durante el período de 2000-2006, restringe el marco de gestión educativa de los municipios al asignarles un papel auxiliar en la administración del servicio educativo del nivel básico. Este modo de conducir la educación en la relación

Secretaría de Educación de Guanajuato-Autoridad Municipal no es el adecuado para un modelo de gestión que efectivamente delegue capacidad para la toma de decisiones, quedando las Autoridades Municipales asumiendo el papel de meros administradores, para lo cual se coordinan con lo que la Secretaría de Educación de Guanajuato establece en sus programas de infraestructura, de cobertura y ampliación de los servicios, para atender así las necesidades educativas diagnosticadas por las autoridades municipales a través de las Comisiones que en cada Consejo Municipal de Participación Social se establecen. El papel de los Municipios es el de asignar los recursos que la Secretaría de Educación de Guanajuato destina para infraestructura y construcción y remodelación de edificios y los Consejos seleccionan los lugares en donde se ejercerá el recurso.

Dentro de esta conclusión hacemos el señalamiento respecto a los padres de familia, los que, al ser incluidos en los COMPSE en su calidad de Representantes de las Asociaciones Municipales, asisten a las reuniones programadas para decidir sobre los rubros ya predeterminados por las Autoridades de la Secretaría de Educación de Guanajuato y que son incluidos en las Agendas de funcionamiento para el trienio que dura la Administración Municipal. De acuerdo con lo que apuntamos y recuperando lo dicho sobre *la escalera de la participación*, el sentido de ésta apenas llega al *primer escalón*, es decir, los representantes de los padres de familia no obtienen siquiera una amplia escucha a sus planteamientos porque las autoridades supuestamente ya les han resuelto todas sus expectativas sobre sus necesidades.

Por cuanto a los Docentes y los Profesores que desempeñan cargos de Supervisión y Autoridad, (Supervisores y Jefes de Sector Escolar) que de suyo son miembros obligados de los Consejos, abstraen su calidad de profesionales de la educación y se asumen como empleados de la Secretaría de Educación de Guanajuato al quedar circunscrita su actuación a un ejercicio burocrático que únicamente convalida las decisiones tomadas en la cúspide de la administración educativa del gobierno del estado. De este modo, los educadores quedan reducidos en su autonomía

profesional al seguir fielmente las instrucciones que se hacen llegar a los Consejos para su aprobación.

Los COMPSE en Guanajuato durante el período de 2000-2006, al estar sometidos a la lógica burocrática de la administración, no pueden responder a las exigencias de la comunidad regional, al dejar fuera de su acciones, aspectos de la realidad educativa que muestran deficiencias en los servicios o no contemplan a sectores de la población que no han podido ser atendidos con programas pertinentes para su desarrollo.

Una quinta conclusión nos lleva a reconocer en los Representantes de los Padres de Familia una característica que se desarrolla más en el contexto de las responsabilidades de las Asociaciones de Padres de Familia que en las de los Consejos de Participación. En éstos los Padres de Familia tienen un margen de actuación muy acotado por las reglamentaciones oficiales; en cambio, con la Representación de las Asociaciones, al asumirse como Representantes de otros Padres que demandan el derecho ciudadano a recibir una mejor educación, despliegan con mayor libertad sus habilidades de negociación en las acciones realizadas en pro de los intereses de sus representados, independientemente de las Agendas de los Consejos que funcionan o de la ausencia de actividades en otros.

Con la sexta conclusión que apuntamos, podemos decir que en Guanajuato, durante el período de 2000 a 2006, en la mayoría de los planteles de educación básica existen formalmente los Consejos Escolares: Su creación consta en Actas y su registro se encuentra en la Plataforma tecnológica de la Secretaría de Educación Pública; sin embargo, en los Consejos Escolares a los que acudimos de los seis Municipios considerados en el estudio, observamos que en el proceso de su constitución, se siguen más los formulismos de la burocracia, que prácticas para consensar entre sus miembros qué proyecto de escuela hay que construir y cómo hacerlo en conjunto para compartir las decisiones. Lo más cotidiano que encontramos en nuestro recorrido por las escuelas fue un predominio del estilo

burocrático y centralizado de tomar decisiones y al cual los directores se siguen apegando, pues de ese estilo depende su carrera para subir en el escalafón y en la carrera burocrática, además de ser el modo en el van a rendir cuentas de su labor.

En la séptima conclusión, apuntamos que en los Consejos Escolares de Guanajuato durante el período de 2000 a 2006, la naturaleza de la participación que se concita es meramente consultiva y no decisoria y por lo mismo bastante limitada para vincular a la escuela con la comunidad y enriquecer así los aprendizajes escolares.

Podemos desprender también en esta conclusión, que en la revisión de los Consejos Escolares de Guanajuato durante el período de 2000 a 2006 de acuerdo a la democracia con las características que la estudiamos aquí, los Padres de familia y sus representantes reconocen la necesidad de subir peldaños en (*la escalera de la participación*) la toma de decisiones, lo cual hacen difícilmente hasta el siguiente de enunciar los problemas, pero esto lo hacen no a través de los Consejos Escolares sino de manera individual con cada maestro o de éste con su grupo de papás, conforme sus tradiciones y experiencias. No se puede subir más en la escalera de las decisiones, porque la propia Ley de Educación del estado de Guanajuato les impone a los Padres de familia una restricción que los somete a la calidad de meros opinantes; además, para los Padres de familia esa normatividad establece una barrera que los separa de los docentes y de la administración escolar, reforzando más el control burocrático del plantel como organización y poniéndolos de frente por esa restricción.

Por última conclusión, observamos una contradicción en la implementación del programa de los Consejos Escolares de Participación en Guanajuato en el período de 2000 a 2006, al generarse una exclusión real de los sujetos fundamentales para democratizar a la escuela del nivel básico: los Padres de familia y los mismos profesores. Frente a ellos, las autoridades educativas de Guanajuato, no hacen más que integrarlos de manera supeditada, es decir burocrática. Así, los Padres de Familia son aportadores de recursos que luego los Consejos Escolares se encargan

de administrar en una función gerencial supervisada desde el marco normativo. Lo anterior lleva a observar una pobreza conceptual al reducir la participación de los ciudadanos Padres de familia y de sus Representantes al simple papel de “abastecer materialmente a la escuela” y de “fortalecer su capacidad en la atención a la enseñanza de sus hijos”. Para los Maestros, su desempeño –desde la misma versión oficial que los acomoda como empleados de la Secretaría de Educación de Guanajuato-, queda circunscrito a construir en colectivo los mecanismos para informar periódicamente sobre los resultados de aprendizaje y las estrategias para la atención del alumnado.

Con las determinaciones que observamos y que rebajan el tratamiento socio-pedagógico de la participación en los Consejos Escolares al reducirla a un mero prontuario de caja (“el debe y el haber”), los propósitos sobre la calidad de la educación a construir en las escuelas del nivel básico de Guanajuato en el período de 2000 a 2006, basándolos en la participación democrática de los Padres, los Maestros y los Directivos, quedan como meros enunciados retóricos.

PROSPECTIVAS

En la historiografía de la educación mexicana es necesario examinar un capítulo poco estudiado hasta ahora, el cual se refiere al estudio de la educación en las regiones (Tapia y Yurén, 2002:9). De aquí que esto signifique una invitación para emprender ese tipo de actividad con el fin de reconstruir las formas de sostenimiento de la educación pública, que en Guanajuato sobresalía hasta antes del ANMEB como un sólido y consistente sistema propio de educación a la par con entidades como Nuevo León o Tamaulipas mucho más desarrolladas que la nuestra.

Además de plantear ese aspecto para el estudio regional, es necesario examinar el otro aspecto de la cuestión, que es el de la participación de los padres de familia en las escuelas entre 1940 y 1950, para indagar cómo compartían con los maestros la responsabilidad educadora. Esa tarea nos resultaría muy provechosa en la recuperación y aprendizaje de las formas de interactuar entre maestros y padres de familia, en una época cuyo *leit motiv* se cifraba en ideales comunitarios muy alejados del egoísmo rampante que hoy corroe la convivencia contemporánea y con un acendrado esmero por formar buenas personas.

Para incentivar el estudio del tema en su primer aspecto, baste mencionar en primer lugar a manera de anécdota, la admiración del maestro Francisco Mata Torres²⁴⁵, sobre lo que hoy llamamos gestión pedagógica y educativa, pero que en la década de los Cincuenta del Siglo XX, se asumía como Dirección de Asuntos Educativos por las autoridades de Guanajuato y las personas que laboraban en el sector. Decía el maestro Mata Torres al respecto, que esa *Dirección educativa en el estado* era tan eficaz y eficiente en su conducción pedagógica así como en la organización y

²⁴⁵ Francisco Mata Torres fue en primer lugar un maestro de educación primaria en la década de los Cincuenta; luego encabezó la lucha por la fundación de la sección sindical de los maestros al servicio del gobierno del estado; posteriormente ejerció el periodismo en los tiempos del Coronel García Valseca, dueño de la cadena de periódicos “El Sol de México”, que en su versión local era “El Sol de León” fundado en 1946; más tarde se desempeñó simultáneamente como maestro en la Escuela Normal Oficial. Finalmente se retiró hacia fines de los Noventa de toda actividad al empezar a perder la vista; pero aún así tenía una capacidad enorme para conversar sobre los relatos de sus andanzas de maestro rural, de las lides sindicales y de su conocimiento de los entretelones del medio político al estar emparentado con el Gobernador sustituto de Guanajuato, Lic. J. Jesús Castorena (1947-1948).

administración del servicio, que el contenido a enseñar en un aula de la capital (Guanajuato) a una hora determinada, era el mismo que se trabajaba por un maestro del municipio de Xichú a la misma hora y a casi 150 kilómetros de distancia y Sierra Gorda de por medio.

Quizá había mucho de exageración en las pláticas del maestro, pero lo que no se podía negar era la atingencia de las autoridades educativas para conducir la educación del estado con una burocracia mínima, sustentada en Supervisores Escolares bien preparados pedagógicamente y con una gran entrega a su labor. Por ello, Guanajuato tenía fama nacional por sus buenos maestros, su excelente Escuela Normal en la capital y el cuidado que sus altas autoridades ponían para lograr los mejores aprovechamientos de escolaridad en aquellas décadas.

El otro aspecto digno de emprender su estudio, es el desempeño local de los maestros de la década de los Cuarenta y los Cincuenta, quienes sin una preparación académica elevada, lograban ser líderes en sus comunidades vecinales y sin teorías ni dinámicas modernas de grupos, hacían participar a los padres de familia en la tarea educadora de sus hijos. Este aspecto, que ahora nuestros historiadores llaman el enfoque de la microhistoria (González, 1997), vale la pena que nuestros historiadores de la educación lo aborden en León, tomando como caso el desempeño de la maestra Juana Fonseca en el barrio de San Miguel, al formar a múltiples generaciones que pasaron por su escuela y recrearon el lema y el ideario de nuestra ciudad para llevar sus vidas en la comunidad. El lema, inscrito en el escudo de armas de la Ciudad, reza así: *“El Trabajo todo lo Vence”*. Y esas generaciones de alumnos formados por la maestra Fonseca, fueron quienes integraron los grupos de obreros que dieron lustre a la ciudad de León por la calidad y perfección de su industria zapatera en las décadas de los Cincuenta hasta los Sesenta. Sin abundar más en el tópico, lo dejamos para abordar otro apartado de las prospectivas.

Es necesario recuperar la forma de participación desplegada por los Representantes de las Asociaciones de Padres de Familia en los Municipios que se dio seguimiento al estudio empírico, de tal manera que se examine su impacto en el ámbito escolar y constituya un insumo para la toma de decisiones por las autoridades educativas federales y del gobierno del estado, de modo que se replante la forma general de funcionamiento de los COMPSE, pues es evidente que las acciones de las Representaciones de los Padres de Familia se están desaprovechando, en razón a obedecer la aplicación de aquél a un patrón de participación impuesto por las autoridades.

Lo anterior nos lleva a sugerir una asistencia técnica a las Autoridades de los Municipios y a las Asociaciones de Padres de Familia en el estado de Guanajuato, en el sentido de emprender una capacitación de esos sujetos para reconstruir las formas de elaboración de las agendas de los COMPSE, sin que entren en contradicción con el marco legal, pero que permitan una mayor dirección de los procesos de participación por los padres de familia. En este caso, la asesoría puede ser trabajada por asociaciones no gubernamentales con una metodología de la Investigación-Acción y sostenida por aportaciones oficiales y privadas.

En el mismo sentido metodológico y de capacitación hacia los Consejos Escolares, se pueden planear acciones y generar condiciones de cambio hacia una perspectiva democrática, que permita establecer medios de coordinación más eficaces en las interacciones de los padres de familia con los docentes, de modo que se encamine a las escuelas del nivel básico hacia la superación de las condiciones críticas en los aprovechamientos escolares.

Tomando en cuenta que esta investigación se emprendió con un carácter exploratorio sobre los principales problemas en torno a la participación de los sujetos locales en la organización escolar, es necesario actualizar la información, pero ahora emprendiéndola con más amplitud al abarcar a los cuarenta y seis Municipios de la entidad y utilizar otros enfoques, que nos permitan sugerir de manera precisa cómo

generar las condiciones para que los Padres de Familia vinculados con los maestros y directivos escolares potencien los espacios de la sociedad civil para intervenir en la educación básica y simultáneamente trabajar en la exigencia al Estado por el cumplimiento de su responsabilidad educadora. Lo anterior requiere implementarse con la mayor celeridad, en tanto que se observa una acumulación de tensiones generadas por el traslape de las formas de organización de los Padres de familia con las de los Consejos y convirtiendo a éstos en Comités de Administración de los recursos obtenidos para el mantenimiento de las escuelas. Resulta pues necesario estudiar con detalle esta tendencia que parece perfilarse no sólo en Guanajuato, sino en todo el país, en el sentido de que los Consejos de Participación, principalmente en las escuelas del nivel básico, se están convirtiendo en los principales proveedores de recursos para sostener las necesidades de los planteles y disminuyendo los recursos públicos que proveen los gobiernos federal y de los estados. Esta tendencia que se perfila en el futuro del sostenimiento escolar, tiene visos de que así se presentará, en razón a las presiones y recomendaciones que hacen al gobierno mexicano organismos internacionales como la OCDE en ese sentido y que las autoridades se cuidan de seguir puntualmente. Para los profesores, estas tendencias son causa de preocupación por su futuro como empleados públicos, pues día con día observan las presiones de las autoridades que les exigen trabajar –a sus Representantes en los Consejos Escolares- con los Padres de familia siguiendo las orientaciones de la gestión, pero restringida ésta a un sentido y práctica de recolección de fondos y sin relación alguna con las necesidades de la comunidad en la que se inserta la escuela, como tampoco sin establecer vínculos efectivos con los aprendizajes escolares.

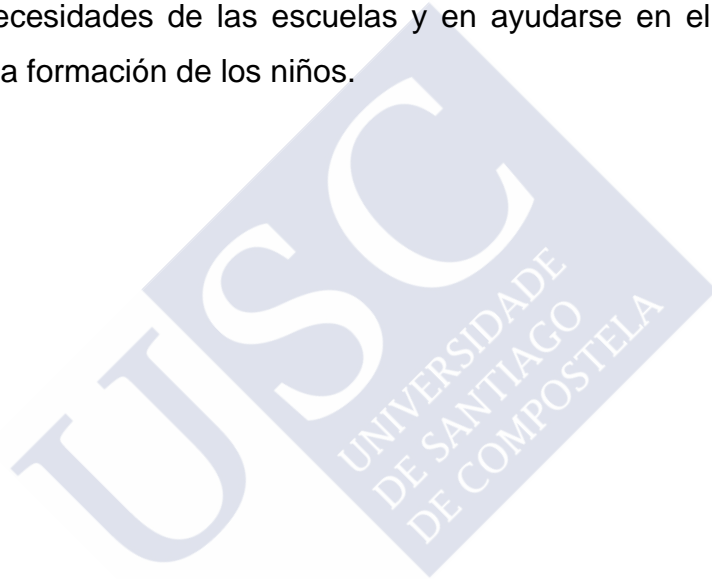
Para el acontecer educativo de Guanajuato en el mediano plazo de cuatro a seis años, no se avizora que se favorezca la ampliación de los espacios de participación democrática en las decisiones educativas desde las Direcciones de Educación Municipal, en tanto que, quienes ocupan esas posiciones, han llegado ahí por recomendación de los grupos políticos que controlan el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y como una forma de pago por los servicios prestados en las campañas políticas. Este fenómeno que proviene del corporativismo sindical y

no se ha erradicado de nuestra cultura política a pesar de la transición de los partidos en el poder nacional, estorba la relación entre los ciudadanos y el poder público para la planeación y operación de políticas públicas en el ámbito local. Por tanto, las autoridades del gobierno del estado o las direcciones de educación municipal no llevan a cabo los diagnósticos y la planificación de las necesidades educativas en los diferentes municipios, si su realización estorba los supuestos derechos sindicales-laborales de los maestros y de los directivos locales. En otro sentido, pero también de menoscabo de la participación ciudadana, en los municipios industriales, las posiciones en las direcciones de educación municipal son ocupadas por funcionarios que llegan ahí con una mentalidad empresarial y que ven la educación como un servicio al que el ciudadano está obligado a contribuir con recursos, pues se argumenta en esos lugares, que “lo que no cuesta, no se valora”. Estas tendencias por lo que se observa en las Administraciones municipales van a expresarse en los próximos años, a menos que los ciudadanos se percaten de la necesidad de reorientar el proyecto de país.

En la segunda y hasta tercera ronda de visitas a algunos municipios, se observó la preocupación entre los ciudadanos y los maestros/directivos de la educación básica, de la tendencia de politizar la actividad de los Consejos Municipales de Participación Social. La tendencia se observó a través del control de las posiciones de coordinación de los Consejos por personal de los partidos políticos incrustados en la alta burocracia educativa para la conquista de votos en las campañas políticas tanto del año de 2006 como en el 2012. Como un efecto de lo anterior, los representantes de los profesores y directivos ya no muestran interés en participar y las nuevas autoridades municipales en la mayoría de los cuarenta y seis municipios, no han expresado siquiera alguna opinión sobre el asunto en más de seis meses de haber tomado posesión en sus cargos. La expectativa de que se creen y funcionen los Consejos Municipales en los próximos cuatro años es improbable, en tanto que en la mayoría de los Ayuntamientos que han iniciado sus labores a fines del 2012, no han expresado públicamente su interés en crearlos; más bien han cifrado sus esperanzas de cumplir los programas de la administración educativa que les competen a los

Municipios, en sus instancias de las direcciones de educación municipal, por las acciones burocráticas ya enlistadas en los Planes de Desarrollo Municipal, en donde hay una ausencia total de referencias a los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación.

Según las expresiones que los profesores nos han confiado, no se espera que los Consejos Escolares como un programa oficial se impulse más, pues señalan con bastante agudeza que es principalmente el trabajo de los Padres de familia en sus Asociaciones lo que va a perdurar como una forma de organización para colaborar en solventar las necesidades de las escuelas y en ayudarse en ellos –de manera responsable- para la formación de los niños.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor (1977) *La Frontera Nómada. Sonora y la Revolución Mexicana*, Editorial Siglo XXI, México, D.F., pp. 80-92.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos, (1995) "El Estado de la Educación", en: Gilberto Guevara Niebla (Compilador) *La Catástrofe Silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-27.
- AGUILAR CAMÍN, H. y Meyer, L. (1990) *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, Editorial Cal y Arena, México, D.F.,
- AGUILAR, Luis (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 76-84.
- ÁLVAREZ Isaías (1993) *Currículo y Descentralización en la Educación Básica Mexicana*, Seminario Internacional sobre Currículo y Descentralización, Estudios Nacionales, Santiago de Chile, Mecanograma, 67 pp.
- ÁLVAREZ, Isaías (1995^a) "La Descentralización" en: Gilberto Guevara Niebla (Compilador) *La Catástrofe Silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, pp. 159-185.
- (1995^b) "Derechos Educativos, Participación y Nuevos Desafíos en la Educación Europea," en: *Foro Internacional: Escuela, Familia y Sociedad*, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, México, D.F., 24 pp.
- ANDERSON, Gary L. (2002) "Hacia Una Participación Auténtica: Deconstrucción de los Discursos de las Reformas Participativas en la Educación", En: Mariano Narodowsky, Milagros Nores y Myriam Andrada (compiladores) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas. Estado, Mercado y Escuela*, Ediciones Granica, Buenos Aires, pp. 145-193.

ANGUIANO, Arturo (1989) El desenlace del Corporativismo, en *Estado y Sindicatos: Crisis de una relación*, Graciela Bensusán y Carlos García, Coordinadores, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, D.F., pp.33-41.

ANGULO RASCO, Félix (1999) "Introducción" en: A. Pérez Gómez, J. Barquín Ruiz y J.F. Angulo Rasco (editores) *Desarrollo Profesional del Docente. Política, Investigación y Práctica*, Ediciones Akal, Madrid, pp.13-15.

ARIAS, José Carlos y A. Costas (2001) "El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos en favor de los gobiernos locales", en: *Claves de Razón Práctica*, Número 114, Madrid, pp. 38-42.

ARENAS, Juan (s/f) *Evaluación del Proyecto de Participación Social en la Educación en la Secretaría de Educación de Guanajuato 1996-2000*, pp.108, 110, mimeo.

ARNAUT, Alberto (1996) *Historia de una profesión: Los Maestros de Educación Primaria en México (1887-1994)* Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F., 246 pp.

----- (1998) *La Federalización Educativa en México, 1889-1994*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 343 pp.

----- (2005) "La Gestión del Sistema Educativo Federalizado (1992-2005)" En: *Educare, Revista para los Maestros de México*, Secretaría de Educación Pública, Año 1, México, D.F., pp.8-12.

----- (2010) "Gestión del Sistema Educativo Federalizado, 1992-2010" en: Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Coordinadores) *Educación*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 233-267.

- AROCENA, José (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Taurus-Universidad Católica, 2ª Edición, Uruguay, pp.5-13.
- ASSIES, Willem (2003) “La Descentralización en Perspectiva” en: Willem Assies (Editor) *Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, México, pp.13-34.
- AYALA, José (2002) *Educación, Instituciones y Participación Social*, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, México, D.F., 33 pp.
- AZÍZ, Alberto (1997) “El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno”, en Marcelo Cavarozzi (Coordinador) *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Juan Pablos Editor, pp.60-80.
- BADÍA, Juan Fernando (1978) *El Estado Unitario, El Federal y el Estado Regional*, Editorial Tecnos, Madrid, pp.6-58.
- BAGÚ, Sergio (1977) *Marx-Engels. Diez Conceptos Fundamentales en Proyección Histórica*, Editorial Nuestro Tiempo, México, D.F., pp.114-122.
- BARBA, Bonifacio et al (2000) *La Federalización Educativa: Una Valoración desde la Experiencia de los Estados*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F. pp. 370-972.
- BAZANT, Milada (1985) *Debate Pedagógico durante el Porfiriato*, Secretaría de Educación Pública-Ediciones El Caballito, México, D.F., 157 pp.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003) “Modernización del Estado” En: *Documento de Estrategia*, Washington, D.C., 38 pp.

BENSON J. Kenneth (1985) "Las Organizaciones: Una Perspectiva Dialéctica" en: *Estudios Sociológicos*, Vol. III, El Colegio de México, México, D.F., pp.85-116.

BIZBERG, Ilán (1990) "La Crisis del Corporativismo Mexicano" en *Foro Internacional*, Vol.XXX, N°- 4, abril-junio. El Colegio de México, México, D.F., pp.695-735.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (2005) *Diccionario de Política a-j*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., pp.852.

----- (2005) *Diccionario de Política l-z*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., pp.1698.

BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (1982) "Orígenes de la Educación Pública en México", En: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez, Coordinadores, *Historia de la Educación Pública en México*, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 11-40.

BOLTVINIK, Julio (2011) "Principios de la Medición Multidimensional de la Pobreza" En: Humberto Soto de la Rosa (Coordinador) *Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, El Colegio de México, México, D.F. pp.43-62.

BONAL, Xavier (1998) *Sociología de la Educación. Una Aproximación Crítica a las Corrientes Contemporáneas*, Ediciones Paidós, Barcelona, pp. 17-187.

BORJA, Jordi, Teresa Valdés, Hernán Pozo y Eduardo Morales (1987) *Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local*, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 18 pp.

BURGOA, Ignacio (1982) *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantía y Amparo*, Editorial Porrúa, México, D. F., pp. 490-491.

BRACHO, Teresa (2010) "Política Educativa y Relaciones Intergubernamentales"

En: Alberto Arnaut y Silvia Giorguli, coordinadores, *Educación*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 209-232.

BRESSER, Luiz Carlos (2001) "Reforma del Estado en los años noventa: Lógica y Mecanismos de Control" en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., EUA., pp.117-118.

BRUGUÉ, Qím, Joan Font y Ricard Gomá (2003) "Participación y Democracia, Asociaciones y Poder Local" en María Jesús Funes Rivas y Ramón Adell Argilés (Eds.) *Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, pp.109-132.

CABRERO MENDOZA, Enrique (1998) *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F., pp. 11-51; 55-114.

----- (2000) *Municipalización en Guanajuato, Una estrategia para el Fortalecimiento Municipal*, Gobierno del Estado de Guanajuato-Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 238 pp.

----- (2006) *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 11-69.

CAMOU, Antonio (2003) "Gobernabilidad y Democracia" en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, N°- 6, Instituto Federal Electoral, México.

CANTO CHAC, Manuel (2008) "Gobernanza y Participación Ciudadana en las Políticas Públicas frente al reto del Desarrollo" en: *Política y Cultura*, número 30, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, D. F., pp. 9-37

CARDOSO BRUM, Myriam (1998) "El Ámbito Sectorial" en Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador) *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., 189-272.

CARDOSO, Ciro Flamarión S. (1989) *Introducción al Trabajo de la Investigación Histórica: Conocimiento, Método e Historia*, Crítica, Barcelona, 218 pp.

CARDOSO, Ciro Flamarión S. y Héctor Pérez Brignoli (1989) *Historia Económica de América Latina*, dos vols., Crítica, Barcelona, 232 y 213 pp.

CARMAGNANI, Marcelo (1979) *Storia dell' America Latina*, La Nuova Italia, Italia, 456 pp.

CARNOY, Martin (1977) *La Educación como Imperialismo Cultural*, Siglo XXI, México, 349 pp.

----- (1984) *Enfoques Marxistas de la Educación*, Centro de Estudios Educativos, México, D.F., 80 pp.

CARPIZO, Jorge (1998, 14ª Edición) *El Presidencialismo Mexicano*, Editorial Siglo Veintiuno, México, D.F., 240 pp.

- CASAS TRAGODARA, Carlos (2000) "El Proceso de Descentralización en el Perú"
En: Pablo Franky (Comp.) *Descentralización Andina, Memorias del Primer Curso Regional Andino sobre Descentralización con énfasis en Gestión y Finanzas Locales, Planificación y Política Social Local*, Unidad para la Promoción de la Democracia/Organización de Estados Americanos/Pontificia Universidad Javeriana, Centro Editorial Javeriano, pp.77-93.
- CASTILLO, Isidro (1968) *México y su revolución educativa*, Academia Mexicana de la Educación, Editorial Pax-México, México, D.F., pp. 41-53.
- CERRONI, Umberto (2004) *Política, Método, Teorías, Procesos, Instituciones y Categorías*", Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 192 pp.
- CHIAVENATO, Idalberto (1995) *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Mc Graw Hill, México, D.F., pp. 62-67.
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000)
"Una Nueva Gestión Pública para América Latina" en: Francisco Longo y Manuel Zafra, Coordinadores, *Pensar lo Público*, ESADE, Granada, España, pp. 673-702.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2012) *Variables Socio demográficas*, Folleto de difusión, México, D.F.
- CONPES (1991) "Evaluación de la Investigación Científica" en: *Modernización Educativa 1989-1994*, N°-7, Secretaría de Educación Pública-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, D.F., pp. 52-75.
- CONSEJO NACIONAL TÉCNICO DE LA EDUCACIÓN (CONALTE) (1991)
Hacia un Nuevo Modelo Educativo, SEP, México, D. F., pp.167.

- (CONALTE) (S/F)
Perfiles de Desempeño para Preescolar, Primaria y Secundaria, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., pp. 114.
- COORDINACIÓN DEL ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN DEL PRESIDENTE ELECTO VICENTE FOX QUESADA (2000) *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, versión larga, México, D.F., 265 pp.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1972) *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, D.F., pp.13-34.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1977) “Los Orígenes del Estado en América Latina” en: *Cuadernos Políticos*, N°- 14, Ediciones Era, México, D.F., pp. 23-43.
- CURIEL, Martha et al (1979) “Ética Kantiana”, en: *Historia de las Ideas I*, Vol. 3, Universidad Pedagógica Nacional, México, D.F., pp.171-177.
- (1981) “Algunos aspectos histórico-económicos del Socialismo Científico en Marx y Engels” en: *Historia de las Ideas II*, Vol. 1, Universidad Pedagógica Nacional, México, D.F., pp.257-283.
- DE LA CUEVA, Mario (1994) *La Idea del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp.47-54.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (1990) *Corporativismo Sindical y Modelo Neoliberal en México*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, D.F., 27 pp.
- DIETERICH, Heinz (1996) *Nueva Guía para la Investigación Científica*, Ariel, México, D.F., pp. 83-164.

DOMÍNGUEZ, Raymundo (2006) "Ciudadanía y Políticas Públicas en la definición del Entorno Social", en Juan Carlos León y Salvador Mora, *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp.171-187

DUCH, Lluís (1997) *La Educación y la Crisis de la Modernidad*, Ediciones Paidós, Barcelona, pp. 41-42.

DURKHEIM, Emilio (1974) *Educación y Sociología*, Ediciones Shapire, Buenos Aires, pp. 17-32.

DUSSEL, Enrique (1985) *La producción Teórica de Marx. Un Comentario a los Grundrisse*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., pp. 48-63.

EDICIONES LAROUSSE (2003) *El pequeño Larousse*, México, D.F., p.770.

ESCALANTE, Fernando (1992) *Los Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México, México, D.F., pp.37-190.

ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro (1999) (coord.) *Modernización Educativa y Cambio Institucional en el Norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México, pp.7-14.

FIERRO, Cecilia y Guillermo Tapia (1999) "Descentralización Educativa e Innovación. Una Mirada desde Guanajuato", en María del Carmen Pardo (Coordinadora) *Federalización e Innovación Educativa en México*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, D.F. pp.137-242.

FOUCAULT, Michel (1981) "La gubernamentalidad" en Michel Foucault et al, *Espacios de Poder*, Ediciones La Piqueta, Barcelona, pp.9-26.

FORERO PARDO, Édgar (2000) "Crisis y Reestructuración del Capitalismo Mundial"
En Pablo Franky, compilador (2000) *Descentralización Andina. Memorias del
Curso Regional Andino sobre Descentralización con énfasis en Gestión y
Finanzas Locales, Planificación y Política Social Local*, Unidad para la
Promoción de la Democracia/Organización de Estados Americanos/
Pontificia Universidad Javeriana, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 297 pp.

FUENTES, Olac (1984) *La Construcción, los Agentes y los Niveles de la Política
Educativa*, Instituto Superior de Ciencias de la Educación, México, 14 pp.

----- (1992) "El Estado y la Educación Pública en los Años Ochenta" en
Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores) *El Nuevo Estado
Mexicano IV. Estado y Sociedad*, Nueva Imagen, México, D.F., pp. 67-97.

FURTADO Celso (1974) *La Economía Latinoamericana desde la Conquista
Ibérica hasta la Revolución Cubana*, Siglo XXI Editores, México, pp.44-53.

GARAUDY, Roger (1966) "Metodología del marxismo" en: *Lecciones de Filosofía
Marxista*, Editorial Grijalbo, México, D.F., pp. 13-50.

----- (1970) *Introducción al Estudio de Marx*, Ediciones Era,
México, D.F., pp. 39-101.

GARCÍA CLARCK, Rubén R. (2000) "La Participación Ciudadana dentro de la
Reforma Política del Estado: Premisas e Iniciativas" en: *El Cotidiano*, N°- 100,
Año 16, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México,
D.F., pp.217-225.

GARCÍA Mario (2005) *El Municipio y la Descentralización Educativa. El Caso de
Guanajuato, México*, Memoria de Grado, Facultad de Educación, Salamanca,
España, 220 pp.

GONZÁLEZ, Luis (1997) "Invitación a la Microhistoria", en *Obras Completas de Luis González y González*, Tomo 9, Editorial Clío, México, D.F., 249 pp.

GUERRERO ARAIZA, Cuauhtémoc (2005) "Contenidos y Desafíos de la Gestión Escolar" en: *Educare*, Nueva Época, Año 1, N°- 1, Revista para los Maestros de México, pp.16-25.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (1992) *La Modernización y el Concepto Mexicano de Educación*, Seminario Cultura, Sociedad y Tradición, San Miguel de Allende, Guanajuato, México, 10 pp.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (Compilador) (1995) *La Catástrofe Silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 336 pp.

GIBBONS, Michael et al (1997) *La Nueva Producción del Conocimiento. La Dinámica de la Ciencia y la Investigación en las Sociedades Contemporáneas*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, pp.7-34.

----- (2004, Reprinted) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications Ltd, London, Great Britain, pp.1-16.

GIMENO SACRISTÁN, José (1999) *Poderes Inestables en Educación*, Ediciones Morata, Madrid, pp.255-338.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (1995) *Programa para la Transformación Educativa*, Mimeo, Guanajuato, Gto., pp.65.

GÓMEZ ÁLVAREZ, David (2000) *Educación en el Federalismo. La Política de Descentralización Educativa en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, Jalisco, México, pp.9-66; 69-95.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés (1967) *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*, Editorial Esfinge, México, D.F., pp.302-310.

GÓMEZ RODRÍGUEZ Federico et al (1988) *Génesis de los Sistemas Educativos Nacionales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 87 pp.

GONZÁLEZ COSÍO Arturo (1981) "Los años recientes 1964-1970. La gestión de Víctor Bravo Ahúja 1970-1976", en *Historia de la educación pública en México*, SEP-FCE, México, pp.403-415,425.

GORDON, Sara (1997) "La Cultura Política de las Organizaciones No Gubernamentales en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N°- 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., pp.53-67.

GRAMSCI, Antonio (1999) *Introducción a la Filosofía de la Praxis*, Ediciones Fontamara, México, D.F., 103 pp.

----- (2007) *La Alternativa Pedagógica*, Introducción y Selección de Textos de Mario A. Manacorda, Editorial Fontamara, México, D.F., 345 pp.

GRALE, Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (2008) *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 350 pp.

GUTTMAN, Amy (2001) *La educación democrática. Una Teoría Política de la Educación*, Ediciones Paidós, Barcelona, pp. 13-210; 285-385.

HABERMAS, Jürgen (2007) *Ciencia y Técnica como "Ideología"*, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 53-112

- HERNÁNDEZ, Francesc J., José Beltrán y Adriana Marrero (2003) “La Nueva Sociología de la Educación” en *Teorías sobre Sociedad y Educación*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 779-794.
- HIDALGO, Juan Luis (1991) “Construcción del Objeto de Investigación”, en *Investigación Educativa. Una Estrategia Constructivista*, Castellanos Editores, México, D.F., 17-109 pp.
- HUERTA MALBRÁN, María Antonieta (2000) “El Proceso de Descentralización, Municipalización y Participación Ciudadana en Chile” en Pablo Franky (Comp.) *Descentralización Andina. Memorias del Primer Curso Regional Andino Sobre Descentralización con Énfasis en Gestión y Finanzas Locales, Planificación y Política Social Local*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, pp.125-153
- IANNI, Octavio (1977) *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, Ediciones Era, México, D.F., pp.13-27.
- IBARROLA María de (1979) *Sociología de la Educación*, Colegio de Bachilleres, Dirección Académica, CAFP., México, D.F., pp.5-55.
- INEGI (2012) Folleto de Divulgación *Censos Nacionales de Población y Vivienda 2010 Guanajuato*, México, D.F., 25 pp.
- IPLANEG (2010) *Proyección de las Variables Socio-demográficas del Estado de Guanajuato al 2030*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
- JEREZ, Ariel (2005) “Los Procesos de Participación” en Ismael Crespo Martínez y Antonia Martínez Rodríguez (Eds.) *Política y Gobierno en América Latina*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 205-288.

KAY VAUGHAN, Mary (1982) *Estado, Clases Sociales y Educación en México*, Tomos I-II, Consejo Nacional de Fomento Educativo-Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 546 pp.

LAHERA PARADA, Eugenio (2004) *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 305 pp.

LAUGLO, Jon (1996) "Formas de Descentralización y sus implicaciones para la Educación" en *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, pp.169-184.

LARROYO, Francisco (2000) *Historia Comparada de la Educación en México*, Editorial Porrúa, México, D.F., 571 pp.

LATAPÍ, Pablo (1996) "¿Quién tendrá el Poder sobre la Educación?" en *Tiempo Educativo Mexicano I*, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad de Aguascalientes, México, pp.44-47.

----- (1999) "Un Siglo de Educación Nacional: Una Sistematización", en: Pablo Latapí, Coordinador, *Un Siglo de Educación en México*, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, pp.21-42.

LATAPÍ, Pablo y Manuel Ulloa (2000) *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad-Fondo de Cultura Económica, México, D.F.,

LEAL, Juan Felipe (1985) *La burguesía y el Estado mexicano*, Ediciones El Caballito, México, D.F., 202 pp.

LEAL, Juan Felipe (1975) *Estado, Burocracia y Sindicatos*, Ediciones El Caballito, México, D.F., 143 pp.

LEVI, Lucio (2005) "Federalismo" en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política a-j*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., pp. 627-640.

LÓPEZ CÁMARA, Francisco (1973) *La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 244 pp.

LOYO (1999) "El Largo Camino a la Centralización Educativa, 1920-1992", en María del Carmen Pardo (Coordinadora) *Federalización e Innovación Educativa en México*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México; pp. 49-62.

LOYO, Aurora (2010) "Política Educativa y Actores Sociales", en: Alberto Arnaut y Silvia Giorguli, (Coordinadores) *Educación*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 185-207.

LOAEZA, Soledad y Jean Francois Prud'homme (2010) (Coordinadores) *Instituciones y Procesos Políticos*, El Colegio de México, México, D.F., pp.11-70.

MARX, Carlos (1951) "Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política" en *Obras Escogidas*, Tomo 1, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú,

----- (1980) *El Capital*, Fondo de Cultura Económica, Vol. 1, México, D.F.

MC GINN, Noel y Susan Street (1986) "La Descentralización Educativa en América Latina: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones?" en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo N°- 99, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., EUA.

MEDINA, Luis (2002) *Hacia el Nuevo Estado. México 1920-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 51-70.

MENESES Morales, Ernesto (1983) *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., pp.49-787.

_____ (1986) *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*, Primera Edición, Centro de Estudios Educativos, México, D.F., pp. 29-687.

----- (2007) *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*, Segunda Reimpresión, Centro de Estudios Educativos, México, D.F., pp.53-683.

----- (1991) *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*, Primera Edición, Centro de Estudios Educativos, México, D.F., pp. 1-430.

_____ (1998) *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*, 1ª Reimpresión, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, México, D.F., pp.1-607.

MENY, Ives y Jean-Claude Thoening (1992) *Las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 7-17.

MEYER, Lorenzo (2005) *El Estado en busca del Ciudadano*, Editorial Océano, México, D.F., pp.13-51.

MONROY HUITRÓN Guadalupe (1975) *La Política Educativa de la Revolución (1910-1940)* Secretaría de Educación Pública, México, D.F. 175 pp.

MONTECINOS, Egon (2005) "Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual de la Temática", en: *Revista Eure*, Vol. XXXI, N°- 93, Santiago, Chile, pp. 77-88.

MORENO, Pedro (1996) "Organismos Civiles y elaboración de políticas públicas en: *Política y Cultura*, Revista Académica del Departamento de Política y Cultura, N°-7, Universidad Autónoma Metropolitana, U. Xochimilco, México, D.F., pp.61-71.

NAMO DE MELO, Guiomar (1991) "Autonomía de la Escuela: Posibilidades, Límites y Condiciones", en: *Proyecto Principal de Educación, Boletín 26*, Santiago, Chile, pp.7-23.

OFFE, CLAUSS (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, pp.138-146.

ORNELAS, Carlos (1998^a) "El Ámbito Sectorial. La Descentralización de la Educación en México. El Federalismo Difícil", en: Enrique Cabrero Mendoza, Coordinador, *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., pp.281-348

----- (1998^b) *El Sistema Educativo Mexicano La Transición de Fin de Siglo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 371 pp.

----- (2008) *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo Federalismo Educativo*. Siglo XXI Editores, México, D.F., 284 pp.

ORTEGA, Roberto (1994) *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 126 pp.

OSSENBACH SAUTER, Gabriela (1993) "Estado y Educación en América Latina a partir de su Independencia", en: *Revista Iberoamericana de Educación, Número 1, Estado y Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, pp. 2-14.

PALACIOS, Jesús (1981) *La Cuestión Escolar*, Editorial Laia, Barcelona, pp.331-350, 397-427.

PARDO, María del Carmen (1986) "La Descentralización Administrativa: Decisión para fortalecer el Federalismo" en Blanca Torres (Comp.) *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, D.F. 120 pp.

----- (Coord.)(1999) *Federalización e Innovación Educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., pp.15-29.

PASCUAL PACHECO, Roberto (1988) "La Función Directiva en el Contexto Socio educativo Actual", en: *La Gestión Educativa ante la Innovación y el Cambio*, Ediciones Narcea, Madrid, pp.37-50.

PAZ, Octavio (1979) *El Ogro Filantrópico: 1971-1978*, Editorial Joaquín Mortiz, México, D.F., pp.348.

PEDRÓ, Francesc e Irene Puig (1998) *Las Reformas Educativas. Una Perspectiva Pública y Comparada*, Ediciones Paidós, Barcelona, pp. 21-30.

PÉREZ GÓMEZ, Ángel I. (1992) "Las Funciones Sociales de la Escuela: de la Reproducción a la Reconstrucción Crítica del Conocimiento y la Experiencia" en José Gimeno Sacristán y Ángel Pérez Gómez, *Comprender y Transformar la Enseñanza*, Ediciones Morata, España, pp.17-33.

PÉREZ, Jesús Ignacio (1994) "La crisis política del Estado como quiebra de la Legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la Eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y Tipologías para la comparación y la discusión", en *Revista Ibero-americana de Educación N°- 4, Descentralización Educativa (2)*, Madrid, pp.65-89.

PÉREZ VÉLEZ, Carlos Tomás et al (2002) “Fundamentación de la Línea de Gestión”, En Universidad Pedagógica Nacional, *Licenciatura en Intervención Educativa, Línea Gestión Educativa*, México, D.F., pp. 4-18.

PESCADOR, José Ángel (1989) “Principios y Valores de la Educación en México. Política Educativa en México” en: *Primera Reunión Nacional sobre Raíces Culturales del México Actual*, San Miguel de Allende, Gto., México, 25 pp.

PESCADOR, José Ángel (1994) *Federalización: Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 9 pp.

PESCADOR, José Ángel y Carlos A. Torres (1985) *Poder político y educación en México*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, D.F., pp.43-82.

POULANTZAS, Nicos (2007) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo Veintiuno Editores, México, 471 pp.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1985) “La Hegemonía como Relación Educativa”, en: María de Ibarrola, *Las Dimensiones Sociales de la Educación*, Secretaría de Educación Pública-Ediciones El Caballito, México, D.F., 41-50.

PRATS I CATALÁ, Joan (2000^a) “La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias”, en Francisco Longo y Manuel Zafra, Coordinadores, *Pensar lo Público*, ESADE-UIIM, Granada España, pp. 83-89.

----- (2000^b) “Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática” en Francisco Longo y Manuel Zafra, coordinadores, *Pensar lo Público*, ESADE-UIIM, Granada, España, pp. 615-625.

----- (2000c) “Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista”, en Francisco Longo y Manuel Zafra, *Pensar lo Público*, ESADE-UIM, Granada, España, pp.193-234.

PRESSACO, Carlos F. (Coordinador) (2000) “Descentralización, Municipio y Democracia: Claves del Debate” en Carlos Pressaco et al, *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, pp.13-60.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD, 2011) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, México, 194 pp.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel (1993^a) “Estado y Educación en las Sociedades Europeas”, en *Revista Iberoamericana de Educación* N°- 1, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid.

----- (1993^b) “Estudio Teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa 1” en *Revista Iberoamericana de Educación* N°- 3, Organización de Estado Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, pp.13-40.

RANGEL SOSTMAN, Rafael et al (2000) *Bases para el Programa Sectorial de Educación XXI 2001-2006* Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada, 134 pp.

RAVAGLIOLI, Fabrizio (1981) *Perfil de la Teoría Moderna de la Educación*, Editorial Grijalbo, México, D. F., pp. 27-43; 167-190.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Antonio (2006) “Conocimiento de la Educación como Marco de Interpretación de la Teoría de la Educación” en *Tendencias Pedagógicas* (11) ISSN: 1133-2654, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 31-53.

ROGEL, Rosario (2004) *Los Laberintos de la Descentralización Educativa*, Ediciones Gernika, México, D.F., pp.13-250.

ROJAS SORIANO, Raúl (1981) *Guía para realizar investigaciones sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., pp. 89-110.

ROSE, Richard (1984) *Understanding Big Government*, Sage Publications Inc, Beverly Hills, California, EUA, pp. 7-28.

RUESGA, Santos M. y Julimar da Silva Bichara (2005) “Los Modelos Económicos Instrumentados ante la Crisis de la Deuda”, en Ismael Crespo Martínez y Antonia Martínez Rodríguez (Eds.) *Política y Gobierno en América Latina*, Tirant lo Blanch, Valencia España, pp.13-52.

SALCEDO AQUINO, Roberto (2006) *Rendición de Cuentas en el Diseño, Vigencia y Transparencia de la Gobernabilidad Democrática*, XI Congreso Internacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, pp. 1-16.

SALDÍVAR, Américo y Adalberto Ceballos (1987) “Latinoamérica: Populismo, Estado Benefactor y Crisis” en *Crítica*, Revista Trimestral de la Universidad Autónoma de Puebla, N°- 30-31, Enero-Junio, Puebla, México, pp.85-90.

SALINAS DE GORTARI, Carlos (1990) “Reformando al Estado” en *Nexos*, N°- 148, México, D.F., pp.27-32.

SALINAS, Lizbeth (2001) *Reseña de Developing Democracy*” de Larry Diamond, Gestión y Política Pública, Vol. X, Núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., pp. 194-199.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel (1999) *El Crisol de la Participación. Investigación sobre la Participación en Consejos Escolares de Centros*, Ediciones Aljibe, Málaga, 300 pp.

SÁNCHEZ SERRANO, Rolando (2005) *La Construcción Social del Poder Local. Acciones Sociales y Posibilidades de Generación de Opciones de Futuro*, El Colegio de México, México, D.F., pp.19-67.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo (1980) *Filosofía de la Praxis*, Editorial Grijalbo, México, pp. 464.

SARTORI, Giovanni (2006) *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 15-28.

SAVATER, Fernando (1993) *Política para Amador*, Editorial Planeta Mexicana, México, D.F., Primera Reimpresión, pp. 8-18.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN (1989), *Programa para la Modernización de la Educación Básica*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 187 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO (1995) *Hacia una Escuela Integradora. Integración Escolar (Una Escuela para Todos)* Talleres Gráficos, Gobierno del Estado, Guanajuato, México, 38 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO (1997) *Programa para la Transformación Educativa*, Guanajuato, Gto., pp.75.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1974) *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*, México, D.F., pp.70-76.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1982) “El Segundo Período de Torres Bodet”, en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores) *Historia de la Educación Pública en México*, México, D.F., pp. 360-402.

----- (1987) *Enciclopedia de México*, Tomo III, México, D.F., p.1572.

----- (1987) *Enciclopedia de México*, Tomo VI, México, D.F., p.3575.

----- (1989) *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, D.F., 203 pp.

----- (1992^a) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, D. F., 12 pp.

----- (1992^b) *Guía de Apoyo para el Director*, México, D.F., 286 pp.

----- (1992^c) *Antología de Gestión Educativa*, México, D.F., 414 pp.

----- (1992^d) *Actas de Transferencia y Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de la República*, México, D.F., 18 pp.

----- (1993) *Artículo 3º- Constitucional y Ley General de Educación*, México, D.F., pp.13-25; 49-94.

----- (1994) *Federalización, Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria*, México, D.F., 9 pp.

----- (1995) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, 172 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-FONDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA MÉXICO-ESPAÑA (1999) “Cuadernos para Transformar nuestra Escuela 2” en *¿Cómo conocer mejor nuestra Escuela? Elementos para el diagnóstico*, México, D.F., 79 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO (1997) “Cuadernos para Transformar nuestra Escuela 3”, en *El Proyecto Escolar Una estrategia para transformar nuestra Escuela*, México, D.F., 51 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO (2001) *Participación Social en la Educación*, Subsecretaría para el Desarrollo Educativo, Unidad de Apoyo al Fortalecimiento de la Comunidad Educativa, Guanajuato, Gto., México, 80 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO (2012) Comunicaciones de Información *Los Retos Educativos*, Guanajuato, Gto.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1999) “Estructura y Organización del Sistema Educativo”, en *Perfil de la Educación en México*, México, D.F., pp.23-27.

- (2000) *Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria, Guía de Estudio*, Programa Nacional de Actualización Permanente, México, D.F. 69 pp.
- (2000^a) *Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria, Lecturas*, Programa Nacional de Actualización Permanente, México, D.F. 207 pp.
- (2000^b) *Acuerdo Secretarial N°- 280, Lineamientos Generales de los Consejos de Participación Social en la Educación*, Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 2000, 5 p.
- (2003) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Primera y Segunda Sección, México, D.F., 53 pp.
- (2006) *Informe de los Aprovechamientos Escolares en la Prueba Pisa*, Documento de Trabajo, México, D.F., 15 pp.
- (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, D.F., 64 pp.
- (2008) *Informe de los Aprovechamientos Escolares en la Prueba Pisa, Documento de Trabajo para la Supervisión Escolar*, Guanajuato, México, 20 pp.
- (2010) *Acuerdo Secretarial N°- 535 Lineamientos Generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social*, Diario Oficial de la Federación del 8 de junio de 2010, 5 p.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2012) *Curso Básico de Formación Continua para Maestros en Servicio 2012*, México, D.F., pp.116-120.

SIERRA, Francisco (1998) "Función y Sentido de la Entrevista Cualitativa en Investigación Social" en Jesús Galindo Cáceres (coordinador) *Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación*, Prentice Hall, México, D.F., pp. 277-346.

SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coordinadores) (1981) *Historia de la Educación Pública en México*, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 645 pp.

SOLÍS, Leopoldo (2000) *La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición, México, D.F., 447 pp.

SCHMITTER, Philippe (1992) "Corporatismo (Corporativismo)" en: Matilde Luna y Ricardo Pozas (coordinadores) *Relaciones Corporativas en un Período de Transición*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., pp.3-26.

SPECKMAN GUERRA, Elisa (2007) "El Porfiriato", en *Nueva Historia Mínima de México*, El Colegio de México, México, D.F., 192-204.

SUBIRATS, Joan (2002) (Coord.) *Gobierno Local y Educación, La importancia del Territorio y la Comunidad en el papel de la Escuela*, Editorial Ariel, Barcelona, 235 pp.

----- (2005) "Escuela y Municipio. ¿Hacia unas Nuevas Políticas Educativas Locales?" en Joaquín Gairín (coordinador) *La Descentralización Educativa ¿Una Solución o Un Problema?*, CISSPRAXIS, Madrid, pp. 179-207.

STREET, Susan (1983) Burocracia y Educación: Hacia un análisis político de la Desconcentración Administrativa de la SEP, en *Estudios Sociológicos*, I, N°- 2, pp. 239-261.

TAPIA, Medardo y María Teresa Yurén (Coords.) (2002) *Los Actores Educativos Regionales y sus Escenarios*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, Morelos, México, pp. 9-42.

TAYLOR, S.J. y R. Bogdan (1992) *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*, Barcelona, Ediciones Paidós, pp.15-27.

TEDESCO, Juan Carlos (1989) "Los Paradigmas de la Investigación Educativa", En *Universidad Futura*, Vol. 1, Número 2, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D.F., pp. 3-19.

----- (1991) "El rol del Estado en la educación", en *Básica 0* Revista de la escuela y el maestro, Fundación SNTE para la cultura del maestro Mexicano, México, D.F., pp.5-20.

TENA RAMÍREZ, Felipe (1964) *Leyes Fundamentales de México, 1808-1964*, Editorial Porrúa, México, D.F., pp. 30-43, 61-102, 144-150, 241-243.

TENTI, Emilio (1999) *El Arte del Buen Maestro*, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., México, D.F., 344 pp.

TOURIÑÁN, J.M. y Antonio Rodríguez Martínez (1993) "Conocimiento de la Educación, Decisiones Pedagógicas y Decisiones de Política Educativa" en *Teoría de la Educación*, Revista Interuniversitaria, Ediciones Universidad Salamanca, Vol. V, pp. 33-58.

- TOURAINE, A. (1987) *Actores y Sistemas Políticos en América Latina*, Prealc-Oit, Santiago de Chile, pp.245.
- TORRES GAYTÁN, Ricardo (1975) “Aspectos Cualitativos del Desarrollo Económico Mexicano”, en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Vol. 25, N°-12, México, D.F., pp.1361-1367.
- TRUEBA DÁVALOS, José (1996) “Guanajuato: educación desarticulada”, mimeo, Guanajuato, Gto., s/p.
- TYACK, David y Larry Cuban (2001) *En busca de la utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 9-275.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura (2008) “Reforma del Estado para la Gobernabilidad Democrática en México” en *Reforma del Estado, Gobernabilidad y los Juegos de Poder*, Revista Política y Cultura, N°- 29, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., pp. 11-35.
- VALENCIA, Guadalupe (1994) “Guanajuato” en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (Coordinadores) *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones, Vol. II. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 329 pp.
- VÁZQUEZ DE KNAUTH, Josefina (1975) *Nacionalismo y Educación en México*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 21-91.
- VÁZQUEZ DE KNAUTH, Josefina (1975^a) “El México Independiente”, en Alfredo López Austin, Edmundo O’ Gorman y Josefina Vázquez de Knauth, *Un Recorrido por la Historia de México*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., pp.159-198.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (1999) "Un Siglo de Descentralización Educativa 1821-1917" en María del Carmen Pardo (Coordinadora) *Federalización e Innovación Educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 33-48.

VELOZ ÁVILA, Norma I. (2003) *Poder Sindical y Participación Social en la Educación Básica: La disputa por la Gestión Educativa (el caso de Puebla)*, Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 438 pp.

VON HALDENWANG CHRISTIAN (1990) *Hacia un Concepto Politológico de la Descentralización del Estado en América Latina*, Revista EURE Vol. XVI, N°-50) Santiago, Chile, pp. 61-77.

WEILER, Hans N. (1996) "Enfoques Comparados en Descentralización Educativa" en *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 208-236 pp.

WRIGTH, Deil S. (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp.67-131.

YURÉN CAMARENA, María Teresa (1995) *Articulación de la Actividad Teórica e Investigación en los Procesos de Formación de Docentes*, Universidad Pedagógica Nacional, Morelia, Michoacán, México, 16 pp.

----- (1999) *La Filosofía de la Educación en México, Principios, Fines y Valores*, Editorial Trillas, México, D.F., pp.9-51.

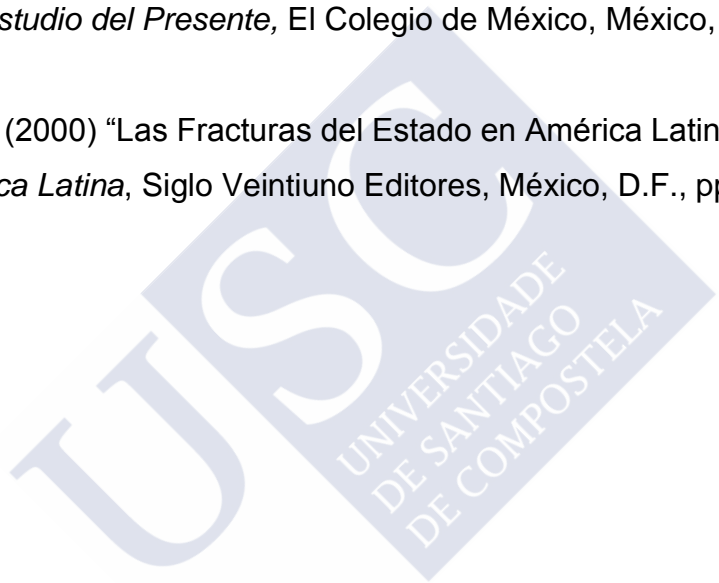
ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo (2006) *Modelos de Democracia. Los Alcances del Impulso Participativo*, Instituto Electoral de Querétaro-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Querétaro, Querétaro, México, pp.9-36; 46-56.

ZEA, Leopoldo (1975) *El Positivismo en México. Nacimiento, Apogeo y Decadencia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp.46-72; 124-126.

ZEICHNER, Kenneth M. (1999) “Contradicciones y tensiones en la Profesionalización Docente y en la Democratización de las Escuelas” en A. Pérez Gómez, J. Barquín Ruiz y J. F. Angulo Rasco (editores) *Desarrollo Profesional del Docente. Política, Investigación y Práctica*, Ediciones Akal, Madrid, pp. 78-94.

ZEMELMAN, Hugo (1997, 1ª reimpresión) *Conocimiento y Sujetos Sociales. Contribución al Estudio del Presente*, El Colegio de México, México, D.F., pp.15-22.

ZERMEÑO, Sergio (2000) “Las Fracturas del Estado en América Latina”, en *Estado y Política en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., pp. 60-86.



DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2010)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 170 p.

CARBÓ, Teresa (Ed.) (1981) *El nacimiento de una secretaría (Documentos sobre la Creación de la SEP: 1920-1924)* Cuadernos de la Casa Chata, Núm. 46, México, pp. 23-27.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel (1983) *Decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., pp.6-8.

----- (1984) *Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., pp.1-3

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (1995) *Decreto Gubernativo N°- 149*, Guanajuato, Gto.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (1996) *Ley de Educación del Estado*: En Periódico Oficial del Gobierno del Estado, N°- 65, Segunda Parte. Guanajuato, Gto.

CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2011) *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato*, Decreto N°- 188, Edición de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 57 pp.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

ARELLANO, Saúl (2012) Salarios de Hambre en los Municipios de Guanajuato, Reportaje en el Periódico Correo de Guanajuato, Junio de 2012.

A.M. Periódico de la Ciudad de León, Gto, México, Edición del 12 de marzo de 1998.

A.M, Periódico de la Ciudad de León, Gto., México, Edición del 15 de mayo de 1989.

DEL VALLE, Sonia, Reportaje sobre las reacciones de Padres y Maestros ante el Informe del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Periódico Reforma, Ciudad de México, Edición del 19 de Noviembre de 2005.

EXCÉLSIOR, Periódico Diario de la Ciudad de México en Edición del 16 de mayo de 1972.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (1988) “La catástrofe Silenciosa” en La Jornada, México, D.F., 19 de septiembre.

LA JORNADA, Periódico de la Ciudad de México, Edición del 15 de mayo de 1989.

LATAPÍ, Pablo, Artículo editorial, Revista Proceso N°- 812, 25 de mayo de 1992.

REFORMA-Redacción, Notas de prensa en primera plana sobre Información Educativa de los estados: 2005, 2006, 2007.2008, 2009, 2010 y 2011.

FUENTES ELECTRÓNICAS /BASES DE DATOS

ACUÑA, Ivonne México: ¿Empoderamiento Ciudadano? En: *Ibero Forum*.

Otoño, Núm. II, Año I, 2006.

Consultado el 20 de febrero de 2011 en:

http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/ivonne_acuna.pdf

BRESSER, Luiz Carlos (1998) "La reforma del Estado de los años noventa.

Lógica y mecanismos de control" en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 38, N°- 150, Buenos Aires, pp.517-547.

Consultado el 3 de noviembre de 2011 en:

<http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24210.pdf>

FIERRO, Cecilia, Guillermo Tapia y Flavio Rojo (2009) *Descentralización*

Educativa en México Un recuento analítico, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, pp.42

Consultado el 11 de diciembre de 2011 en:

<http://www.oecd.org/edu/calidadeducativa>

INEE (2011) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Base de Datos,

Excale 01 ciclo 2006-2007; Excale 09 ciclo 2007-2008; Excale 06 ciclo 2008-2009; Excale 03 ciclo 2009-2010.

Consultado el 4 de octubre de 2011 en

<http://www.inee.edu.mx>

LATAPÍ, Pablo (2004) La política educativa del Estado mexicano desde 2002.

Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2)

Consultado el 12 de junio de 2011 en:

<http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2012) Estadísticas Educativas.
Consulta el 8 de septiembre de 2012.

http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas_educativas.html

ZORRILLA, M. (2002) Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y Perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2).

Consultado el 12 de junio de 2011 en:

<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>



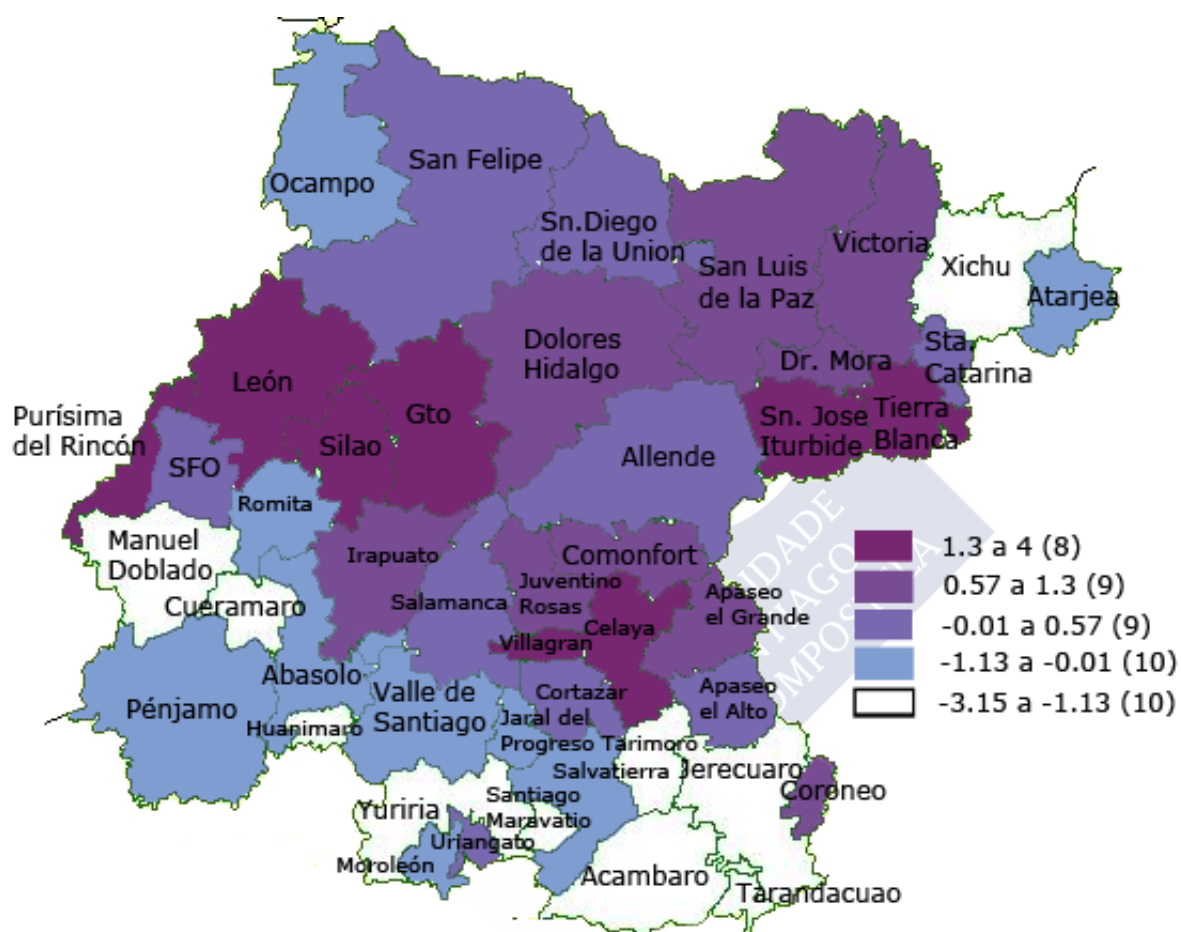
ANEXO 1
LOCALIZACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO EN LA REPÚBLICA
MEXICANA



Imagen elaboración propia

ANEXO 2

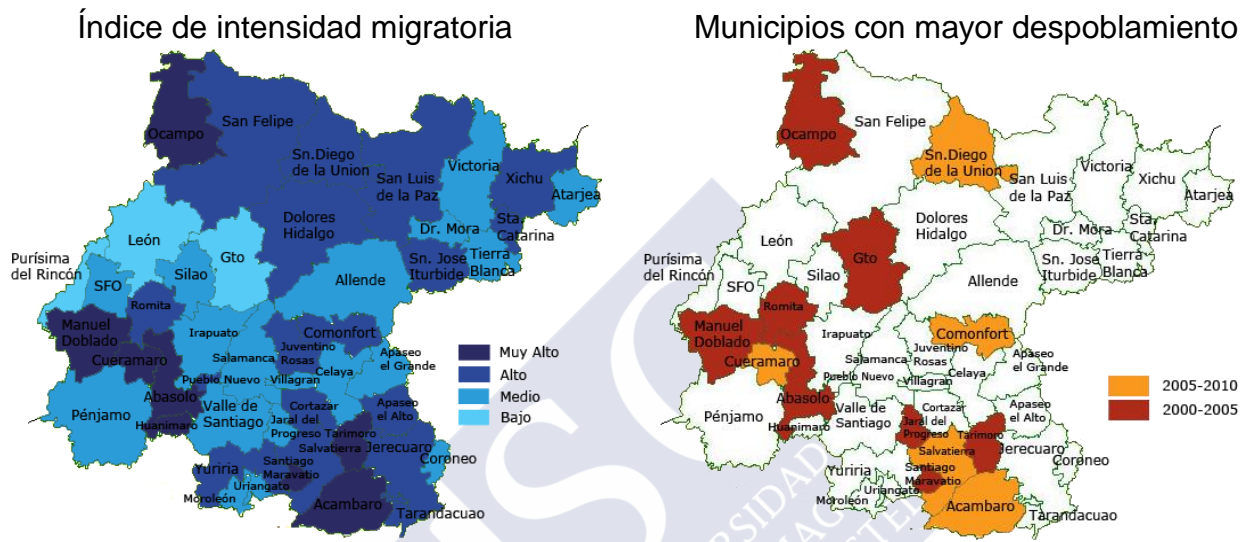
MUNICIPIOS CON MAYOR TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL



Mapa de Variables Socio-demográficas. Tomado de Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, 2010.

ANEXO 3

MUNICIPIOS CON MAYOR ÍNDICE DE MIGRACIÓN Y DESPOBLAMIENTO RURAL



Mapas de Variables Socio-demográficas elaborados por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, 2010.

Porcentaje de la Población Infantil

- 20% a 25.6%
- 3% a 20%
- 1.30% a 3%
- 0% a 1.30%

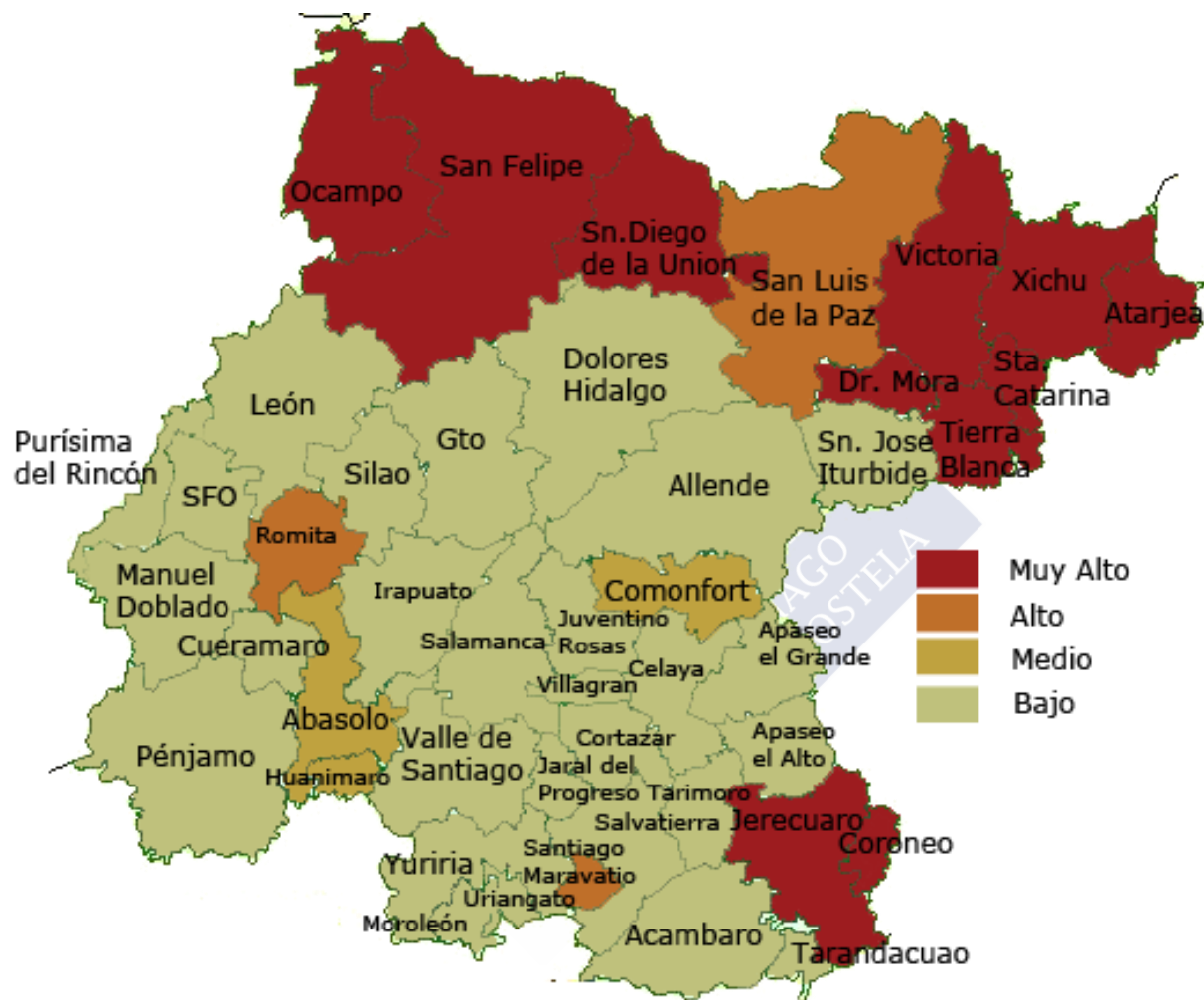
Grado de Marginación

- Muy Bajo (5)
- Bajo (11)
- Medio (20)
- Alto (10)

468

ANEXO 5

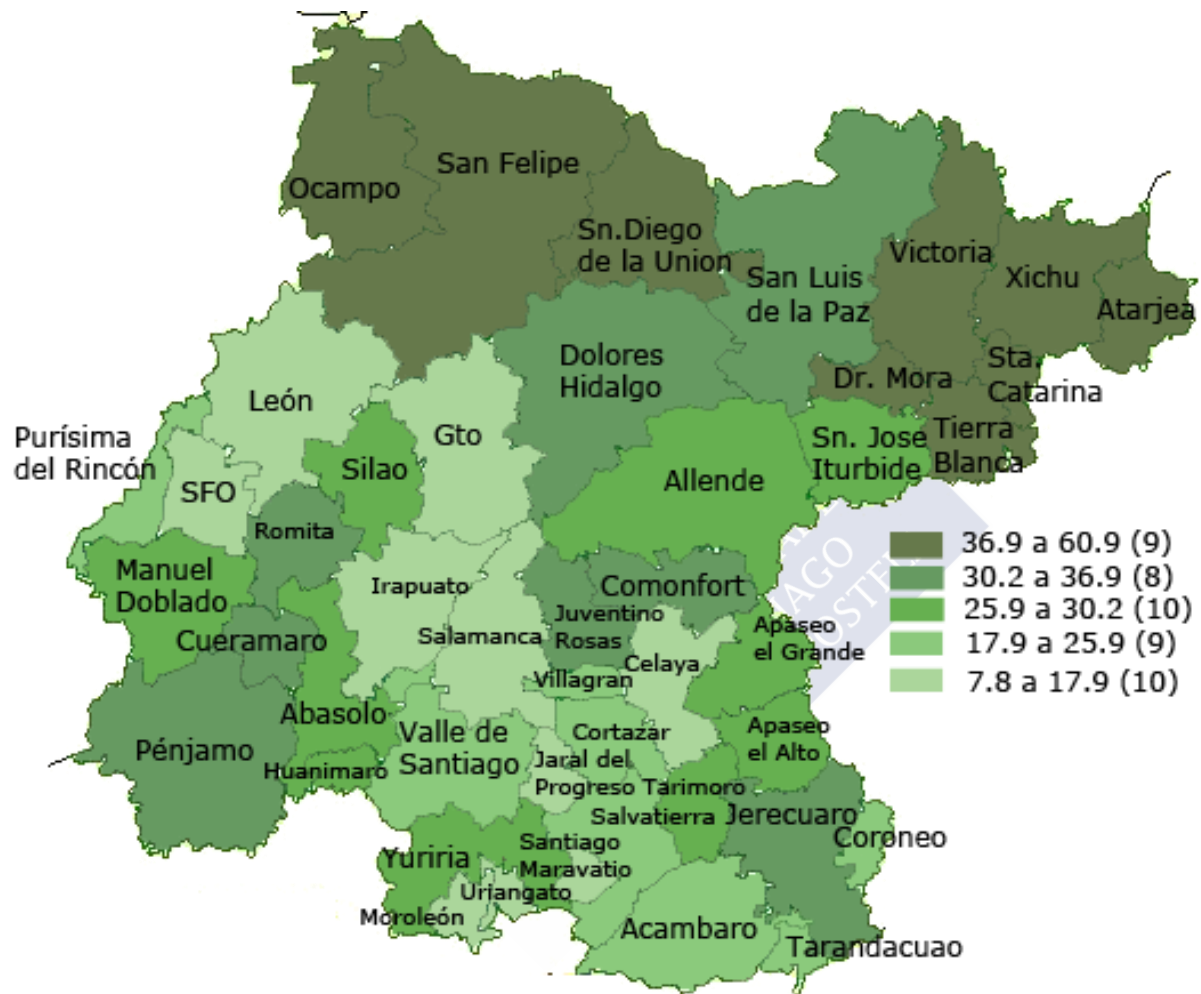
MUNICIPIOS CON MAYOR EXCLUSIÓN EN SALUD



Mapa elaborado por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, 2010.

ANEXO 6

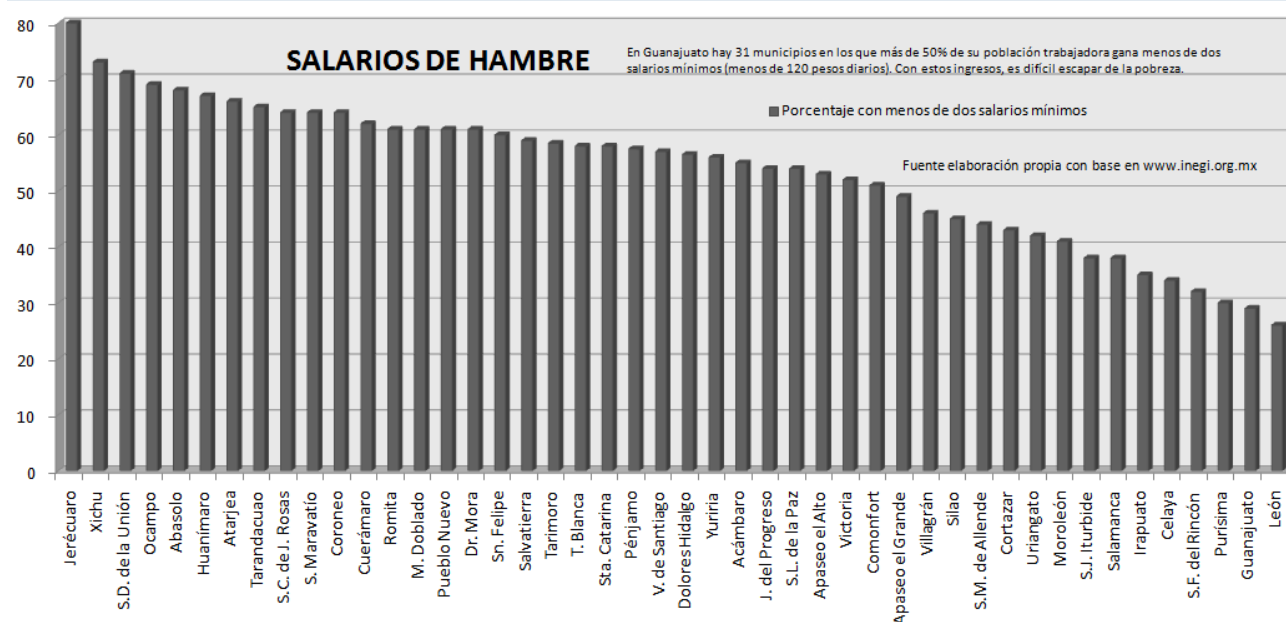
MUNICIPIOS CON MAYOR POBREZA



Mapa elaborado por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, 2010.

ANEXO 7

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN GUANAJUATO QUE GANA MENOS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS EN EL AÑO DE 2012



Cuadro tomado de Saúl Arellano, CEIDAS, Periódico El Correo de Guanajuato, 2012.

Salario Mínimo General establecido para el año de 2012 por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y vigente para el estado de Guanajuato: \$59.08 (Cincuenta y nueve pesos con ocho centavos).

ANEXO 8

GUIONES DE ENTREVISTA IMPLEMENTADOS EN EL TRABAJO DE CAMPO

a) Guión de Entrevista a la Autoridad de la Secretaría de Educación de Guanajuato

-El papel de la Participación en el Gobierno del Estado de Guanajuato. ¿Cuál fue el encargo que Usted recibió al ser nombrado responsable del programa? ¿Para qué la participación?

-Objetivos del Programa. ¿Tradujo los objetivos del programa tal cual en su versión original planteada en las directrices de la Secretaría de Educación Pública?

-Estrategias de trabajo. El trabajar en alianza con las Asociaciones de Padres de Familia significó que hubo disposición de llegar a las escuelas para la generación de ambientes democráticos? ¿No hubo la pretensión de acabar con el control de la educación por el sindicato magisterial?

-Las metas del programa. ¿Con las actividades realizadas se pretendía el empoderamiento de los ciudadanos sobre las tareas y organización de las escuelas?

-Relación con los Municipios al instrumentar el programa. ¿Qué falló en la estrategia de descentralizar la educación a los Municipios?

-La Toma de Decisiones. En el balance de su paso por la responsabilidad del cargo, se logró que los Padres de Familia de las escuelas tuvieran un mayor involucramiento para la organización escolar y en las tareas de la formación, llevadas a cabo de manera preponderante por los directores y maestros?

-¿Usted renunció o lo renunciaron? ¿Cómo quedó el panorama de la participación al término de su función? Lo que Usted hizo, ¿fue una réplica del programa trazado en el ANMEB? ¿A qué se debió la oposición del sindicato de maestros cuando se convocaba a una mayor participación de los padres de familia?

b) Guión de Entrevista al Asesor Técnico de la Participación Social en la Educación

-La naturaleza de los COMPSE

-Función del Asesor Técnico en los COMPSE. ¿Recibió Usted una preparación específica para esta función?

-Papel del Asesor en los COMPSE de los Municipios del Norte de Guanajuato.

-La Agenda de los COMPSE. ¿Cómo se formula la Agenda de los COMPSE? ¿Trae Usted una Agenda de sus Jefes para aplicar en los COMPSE?

-Relación del gobierno del estado-Municipios. ¿Cómo enfoca Usted la relación entre la Secretaría de Educación de Guanajuato con las Autoridades Municipales? ¿Y con los COMPSE que Usted asesora?

-Objetivos del programa que Usted tiene asignado.

-Las metas. ¿Las metas de su encargo son las metas de los COMPSE?

-Las estrategias. ¿Qué estrategias pone en juego para el alcance de las metas?

--La Toma de Decisiones. ¿Se maneja como objetivo que los Padres de Familia se involucren en la organización escolar para crear ambientes favorables para los aprendizajes? ¿Qué se pretende con la asesoría a los COMPSE?

c) Guión de Entrevista a las Autoridades de los Municipios

- Función de la Autoridad Municipal en la Educación.
- Fundamentos para la intervención de la Autoridad en el rubro educativo.
- Relación de la Autoridad Municipal con la Autoridad Educativa del gobierno estatal.
- Papel del Municipio para conformar el COMPSE.
- La Agenda del COMPSE / Posibilidades para hacer modificaciones a la Agenda.
- Rendición de cuentas en el COMPSE. ¿A quién se informa? ¿A quién se debe informar?
- Influencia de la Autoridad Educativa del gobierno del estado en la toma de decisiones de los COMPSE.
- Proyectos de trabajo en la Agenda de los COMPSE.
- Modos de trabajar los Acuerdos en los COMPSE.
- Límites y acotamientos a la acción desarrollada por los miembros de los COMPSE.
- Si el Consejo no se reúne, qué hace Usted?

d) Guión de Entrevista a los Supervisores y Jefes de Sector, miembros del COMPSE

-Papel en el COMPSE. Ejemplos de preguntas: ¿Cómo participa en la constitución del Consejo? ¿Está Usted obligado a asistir, lo invita la Autoridad Municipal o recibe la orden de sus Superiores para que asista? ¿Sabe cómo son convocados los maestros y los padres de familia?

-Participación en los Acuerdos del Consejo: ¿De qué naturaleza son los Acuerdos?

-Elaboración de la Agenda del Consejo: ¿Cómo se elabora? ¿Quién o quienes intervienen en su confección?

-Posibilidades de modificación de la Agenda.

-Rendición de informes de su participación en el Consejo.

-La Toma de Decisiones: ¿De qué naturaleza son las decisiones?

-Los beneficios de la Toma de Decisiones: ¿Quién o quiénes se benefician?

-Las acciones que le competen como miembro del Consejo.

-¿Cómo se asume en el Consejo? ¿Cómo enfrenta las tareas que a Usted le tocan en el Consejo? ¿Qué actitud asume frente a los Acuerdos?

-Funcionamiento del Consejo. Si no funciona, ¿Usted qué hace? Usted asiste regularmente a las sesiones que se convocan?

e) Guión de Entrevista a los Representantes de los Padres de Familia en los COMPSE

-La participación en el Consejo. ¿Con qué finalidad lo hace? ¿Cómo fue convocado a participar?

-Acciones de su responsabilidad en el Consejo.

-La Agenda del Consejo: ¿Sabe cómo se constituye? ¿Cada y cuándo se deben reunir? Cuando surgen dudas sobre las acciones del Consejo, a quién se acude y por qué? ¿Qué le corresponde a Usted hacer en el Consejo?

-El funcionamiento del Consejo: ¿se da algún informe el Consejo? ¿A quién?

-La Toma de Decisiones. ¿Cómo se da la Toma de Decisiones? ¿Qué papel juega Usted en la Toma de Decisiones? ¿Los demás miembros del Consejo, cómo intervienen en la Toma de Decisiones? Como representante de los Padres de Familia, en qué temas o asuntos se le toma parecer en las reuniones del Consejo?

Como representante de los Padres de familia, cómo lo toman en cuenta en los asuntos del Consejo? ¿Lo invitan a que participe en acciones? Como miembro del Consejo, qué acciones realiza Usted y con quién?

-Si es Usted una persona activa para hacer propuestas a la Autoridad Municipal, se involucra en la realización de acciones?

f) Guión de Entrevista a los Docentes participantes en los COMPSE

-Papel como Representante de los Maestros de Grupo en el Consejo: ¿Cómo participa en la constitución del Consejo? ¿Por invitación del Presidente Municipal? ¿Por órdenes de su Director, Supervisor o Jefe de Sector? ¿Los maestros de su zona lo nombran?

-La convocatoria a participar en el COMPSE: ¿Sabe cómo son convocados los Padres de Familia, los Directores y Supervisores?

-La Agenda del COMPSE: ¿Cómo participa en la constitución de la Agenda?

-Rendición de cuentas: Usted entrega un informe sobre su participación en el Consejo? ¿A quién lo entrega?

-La Toma de Decisiones: ¿Cómo participa Usted en ellas? ¿De qué naturaleza son las decisiones? ¿A quién benefician las decisiones?

-Los profesores como profesionales de la enseñanza: ¿Cómo se asume Usted en la Toma de Decisiones?

-Las acciones en el COMPSE: En su participación como miembro del Consejo, ¿qué acciones ha realizado?

Papel del Docente en el Consejo: ¿Cómo se asume en el COMPSE?: ¿Cómo empleado de la Secretaría de Educación de Guanajuato, pues es la instancia oficial que le paga? ¿Como un subordinado del Supervisor al que le tiene que rendir cuentas de su participación en el Consejo, pensando en que ése es su deber? ¿Usted participa con iniciativa propia pensando en sus compañeros docentes y en las necesidades educativas de la comunidad? ¿Cómo enfrenta las tareas y acuerdos en el Consejo?

g) Guión de Entrevista a los Directores de Escuela en el Consejo Escolar de Participación

- La naturaleza de los Consejos Escolares de Participación: ¿Para qué sirven?
 - La creación de los CEP: ¿Cuál es su finalidad?
 - El Director de la Escuela como responsable de crear los CEP: ¿Cómo interviene Usted para constituirlos? ¿Cómo convoca a los Padres de familia y a los Maestros?
 - La Agenda de los CEP: ¿Cómo se establece? ¿Se realizan modificaciones a la Agenda? Si es así, ¿Quién lo dispone?
 - Los Acuerdos en el CEP: ¿Qué tipo de Acuerdos y cómo se establecen?
 - La rendición de cuentas en los CEP: Usted entrega informes de las labores y Acuerdos del CEP? ¿A quién?
 - La proyección de los CEP: Cuando urge realizar acciones para la escuela, bien sean pedagógicas o de recursos, éstas se toman en los CEP? ¿Quién dice la última?
 - Relación con los Docentes: ¿Cómo se relaciona con los Maestros en el CEP? ¿Los Maestros hacen aportaciones a los CEP? Si es así, qué tipo de propuestas o aportaciones presentan? Usted como Presidente del CEP, toma en cuenta las propuestas de los Maestros?
 - Relación con los Padres de Familia: ¿Cómo se relaciona con los Padres de Familia en el CEP? ¿Los Padres de familia hacen propuestas para trabajar en los CEP? ¿Qué tipo de propuestas? ¿Cómo considera a los Padres de familia (en general) de su escuela? ¿Y a los que forman parte del CEP?
 - La Toma de Decisiones: ¿Cómo participa Usted en ellas? ¿De qué naturaleza son las decisiones? ¿A quién benefician las decisiones?
 - Los Directores como profesionales de la enseñanza: ¿Cómo se asume Usted en la Toma de Decisiones?
- Papel del Director en el Consejo: ¿Cómo se asume en el CEP?: ¿Cómo empleado de la Secretaría de Educación de Guanajuato, pues es la instancia oficial que le paga? ¿Como un subordinado del Supervisor al que le tiene que rendir cuentas de su participación en el Consejo, pensando en que ése es su deber? ¿Usted participa con iniciativa propia pensando en sus compañeros docentes y en las necesidades educativas de la comunidad? ¿Cómo enfrenta las tareas y acuerdos en el Consejo?

h) Guión de Entrevista a los Representantes de los Padres de Familia en el Consejo Escolar de Participación

-La convocatoria para constituir el CEP: ¿Cómo lo convocaron a formar parte? ¿Lo invitó el Director? ¿Se lo ordenó? ¿Le mandó un nombramiento decidido por él? ¿Lo nombraron los Padres de familia en Asamblea?

-Finalidad de los CEP: ¿Para qué son los CEP?

-Si no hay CEP, entonces cómo participa en la escuela de su hijo? ¿Se mantiene informado de los rendimientos escolares de su hijo y de su conducta? ¿Sabe cuáles son las necesidades de la escuela?

-Usted como Representante de los Padres de familia en el CEP, participa en la elaboración de la Agenda o el Director ya se las presenta como el Plan de Trabajo a realizar en el año escolar por los miembros del CEP?

-Los Acuerdos en el CEP: ¿Cómo se establecen? ¿Cuál es su papel ante los Acuerdos? ¿Se hacen modificaciones a la Agenda del CEP? ¿Quién las dispone?

-La rendición de cuentas: Usted da algún informe a sus compañeros?

-Los problemas de la escuela vistos por el CEP: Usted como miembro del CEP, ¿Podría mencionar algún problema escolar analizado y resuelto a través de propuestas del CEP?

-Los proyectos y acciones dentro del CEP o fuera de su radio de acción: ¿Participa Usted con actividades organizadas para la formación de su hijo? ¿Cómo se da esa participación? ¿En qué aspectos y el modo como lo hace y entra en cooperación con los maestros de la escuela?

-Tiene algún cargo en el CEP?

-Relaciones con el Director y los Maestros: Si participa en el CEP, cómo se relaciona con ellos? Si no hay CEP cómo es su relación con el Director y los Maestros? Usted, dentro del CEP, hace aportaciones para mejorar la acción del Maestro y las acciones en beneficio de la escuela? ¿Qué tipo de propuestas ha hecho dentro del CEP para mejorar la formación de su hijo y la organización de la escuela?

-La Toma de Decisiones: ¿Cómo participa Usted en ellas? ¿De qué naturaleza son las decisiones? ¿A quién benefician las decisiones? ¿Quién toma las decisiones en el CEP?.

i) Guión de entrevista a los Maestros miembros del Consejo Escolar de Participación

-La convocatoria para constituir el Consejo Escolar: ¿Cómo es convocado a formar parte del CEP? ¿Lo nombra el Director? ¿Sus compañeros? Si no forma parte o no existe el CEP en su escuela, qué piensa de los CEP? ¿Sabe algo de ellos?

-Papel de los Docentes en los CEP: Si forma parte del CEP, ¿Cuál es su papel?

-La Agenda del CEP: ¿Es tomado en cuenta para la creación de la Agenda del CEP? ¿Cómo participa en la formación de la Agenda del CEP? ¿Con qué frecuencia se reúne el CEP? ¿Se hacen modificaciones a la Agenda del CEP? ¿Quién decide?

-Rendición de cuentas: ¿Elabora Usted un informe de su participación en el CEP?

-La proyección del CEP: Cuando urge realizar una acción para la escuela, ésta se organiza por el CEP? ¿Quién toma la decisión de llevarla a cabo? ¿Se realizan acciones para mejorar la escuela en lo físico, en su organización, sin que sean planeadas en el CEP?

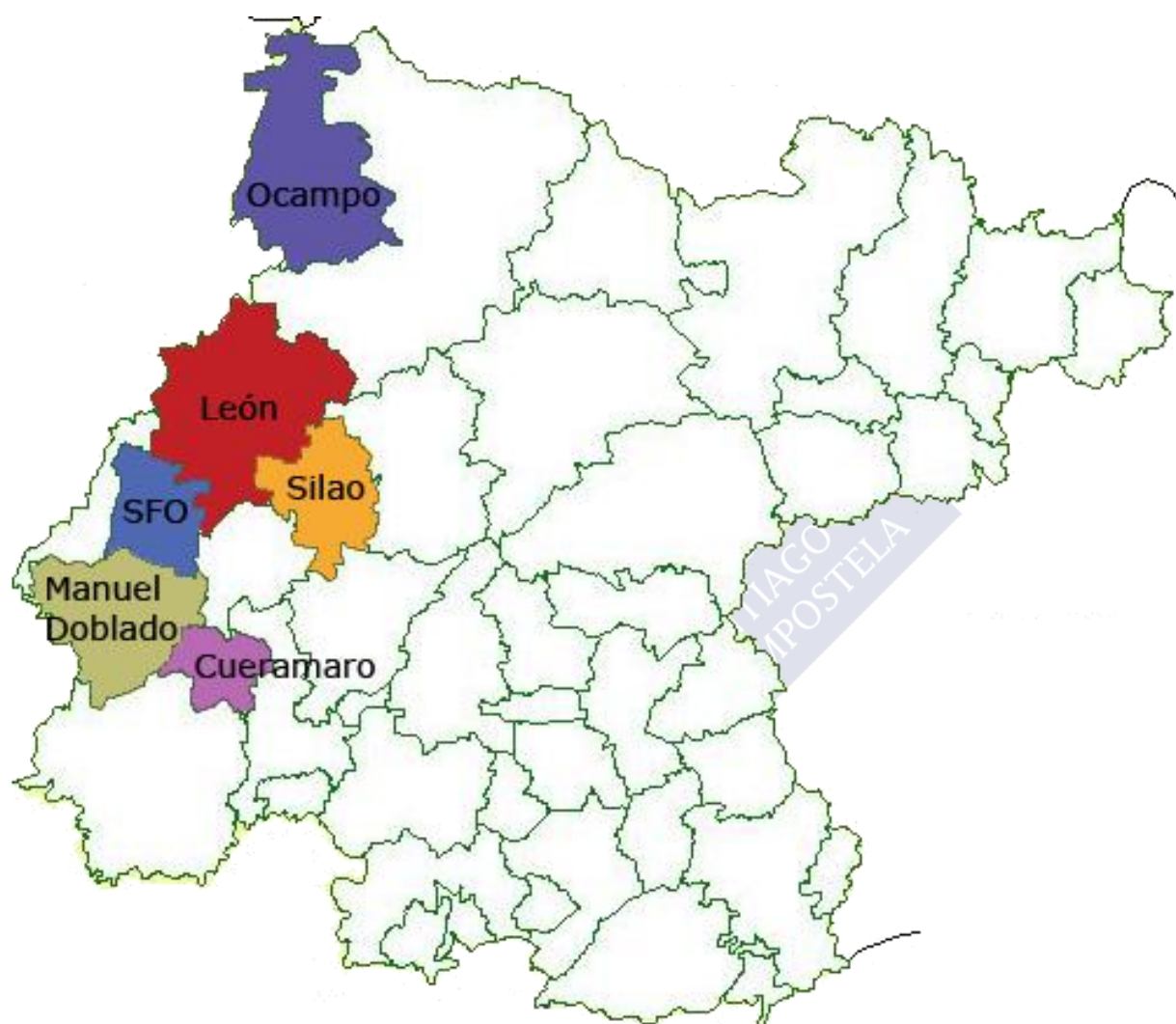
-La Toma de decisiones: ¿Cómo participa Usted en ellas? ¿De qué naturaleza son?

-Los Maestros como profesionales de la enseñanza: ¿Cómo se asume Usted en la Toma de Decisiones de los CEP?

-Papel del Maestro en el Consejo: ¿Cómo se asume en el CEP: ¿Cómo empleado de la Secretaría de Educación de Guanajuato? ¿Como un subordinado del Director al que le tiene que rendir cuentas de su participación en el Consejo, pensando en que ése es su deber? ¿Usted participa con iniciativa propia pensando en sus compañeros docentes y en las necesidades educativas de la comunidad? ¿Cómo enfrenta las tareas y acuerdos en el Consejo?

-Relación con los Padres de familia que forman parte del CEP y con los demás: ¿Cómo es su relación con los Padres de Familia? ¿Dentro del CEP, se toman en cuenta las propuestas y aportaciones de los Padres de Familia para el mejor funcionamiento de la escuela? ¿Qué tipo de propuestas le han manifestado los Padres de familia para mejorar la escuela? ¿Esas propuestas son asumidas en el CEP? ¿A usted lo toman en cuenta los Padres de familia si hace aportaciones en el CEP? Los Maestros que no forman parte del CEP, qué actitud muestran con los Padres de familia miembros del CEP?

ANEXO 9
LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO EN LA INVESTIGACIÓN



Mapa de elaboración propia.